

Das Öffentlichkeitsprinzip in der schwedischen Verwaltung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

bei der

Juristischen Fakultät

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Joachim Conradi

Assessor in Berlin

1968



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533915_0001

Das Öffentlichkeitsprinzip in der schwedischen Verwaltung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

bei der

Juristischen Fakultät

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Joachim Conradi

Assessor in Berlin

1968



Erstgutachter: Professor Dr. iur., Dr. rer. pol. Wilhelm Wengler
Zweitgutachter: Professor Dr. iur. Karl August Bettermann
Tag der mündlichen Prüfung: 6. Dezember 1968

Inhaltsübersicht

	Seite
Literaturverzeichnis	6
Verzeichnis der Abkürzungen	10
<u>Einführung</u>	11
<u>1. Kapitel.</u> Die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden	20
I. Berechtigte und Verpflichtete	20
1. Der Kreis der Berechtigten	20
2. Die "Behörden" als Verpflichtete	21
II. Der Begriff "allgemeine Urkunden"	25
1. "Urkunden"	25
2. "Allgemeine" Urkunden	26
a) Eingegangene Urkunden	27
b) Erstellte Urkunden	27
aa) Urteile und Beschlüsse	27
bb) Protokolle	27
cc) Sonstige Schriftstücke	28
dd) Register	29
c) Verwahrte Urkunden	30
3. Ausnahmebestimmungen	31
a) Notizen und Entwürfe	31
b) Belegexemplare von Druckschriften	33
c) Übereignete Privaturkunden	33
d) Postsendungen	33
4. Die Auslegung der Ausnahmeregeln bei bestimmten Formen der behördlichen Korrespondenz und Aktenführung	34
a) Die sogenannten Handbriefe	35
b) Aufzeichnungen über Ferngespräche	37
c) Berichte und Vorschläge allgemeiner Art	39
III. Inhalt und Umfang der Berechtigung	42
1. Die Einsichtnahme	42
2. Abschriften	44
3. Die Bestimmtheit des Antrags auf Einsichtgewährung oder Abschrifterteilung	45
IV. Verfahrensvorschriften	47
1. Das Verwaltungsverfahren, insbesondere die Zuständigkeit	47
2. Das Rechtsmittelverfahren	48
V. Der strafrechtliche Schutz des Einsichtsrechts	52

	Seite
<u>2. Kapitel.</u> Die Zusammenhänge zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Presserecht	56
I. Geschichte des schwedischen Presserechts	56
1. Die Druckfreiheitsverordnung von 1766	56
2. Die Begründung der presserechtlichen Tradition nach 1809	58
3. Die Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg	61
4. Zur Terminologie der Bezeichnung "Tryckfrihetsförordning" (Druckfreiheitsverordnung)	63
II. Zum geltenden Presserecht	65
1. Der Anwendungsbereich der TF; Druckfreiheit und Mitteilungsfreiheit	65
2. Mißbrauch der Druckfreiheit	67
a) Druckfreiheitsdelikte	67
b) Sonstige Mißbrauchstatbestände	68
c) Tatbestände, die keinen "Mißbrauch der Druckfreiheit" darstellen	68
d) Pressevergehen, die nicht als "Mißbrauch der Druckfreiheit" angesehen werden	69
3. Verantwortlichkeit und Haftung für "Druckfreiheitsdelikte"	70
4. Einstweilige Maßnahmen gegen Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen	72
5. Verfahrensrechtliche Sonderbestimmungen	75
6. Anonymitätsschutz und Zeugnisverweigerungsrecht	77
III. Druckfreiheit und Öffentlichkeitsprinzip	79
1. Entwicklung im 18. und 19. Jahrhundert	79
2. Die Entwicklung seit der Jahrhundertwende	81
3. Die neuesten Reformarbeiten	82
<u>3. Kapitel.</u> Die Geheimhaltung allgemeiner Urkunden	84
I. Vorbemerkung	84
II. Abgrenzung der geheimzuhaltenden Urkunden	86
1. Organisatorisch	86
2. Sachlich	87
3. Äußerliche Merkmale der Urkunden	90
4. Der Inhalt der Urkunden	91
III. Die Normen des Geheimhaltungsgesetzes	93
A. Übersicht	93
B. Erläuterungen	94

	Seite
IV. Zeitliche Grenzen der Geheimhaltung	110
V. Archivierung und Vernichtung allgemeiner Urkunden	112
VI. Die formelle Sekretur	115
VII. Die Parteiöffentlichkeit und ihre Einschränkungen	121
1. Die Rechtsquellen der Parteiöffentlichkeit	121
2. Die Einschränkungen des Einsichtsrechtes der Parteien	123
a) Gerichtliche und Ermittlungsverfahren	123
b) Verwaltungsverfahren	124
3. Beiziehung und Berücksichtigung geheimzuhaltender Urkunden als Beweismittel	131
VIII. Die Geheimhaltungsregeln im Verkehr der Behörden untereinander	134
IX. Strafvorschriften	137
1. Die unerlaubte Aushändigung einer geheimzuhaltenden Urkunde	137
a) Täter ist Beamter	137
b) Täter ist nicht Beamter	138
2. Die unerlaubte Veröffentlichung einer geheimzuhaltenden Urkunde	138
a) Verstoß gegen einen "Vorbehalt"	138
b) Verrat von Staatsgeheimnissen	139
c) Sonstige Fälle	139
X. Der Gesetzesvorschlag von 1966 betreffend die Geheimhaltung allgemeiner Urkunden	140
1. Die Form der Geheimhaltungsbestimmungen	140
2. Die Geheimhaltungsnormen	142
a) Zwang zur Geheimhaltung	142
b) Prüfung der Gefährdung des Geheimhaltungsinteresses	143
c) Aushändigung mit Erlaubnis eines Dritten	144
d) Aushändigung zu Forschungszwecken und in sonstigen besonderen Fällen	145
3. Zeitliche Beschränkungen der Geheimhaltung	146
4. Zusammenfassende Inhaltsangabe der Geheimhaltungsbestimmungen	147
<u>4. Kapitel.</u> Auskunftspflicht der Behörden. Mitteilungsfreiheit und Schweigepflichten der öffentlichen Bediensteten	151
I. Auskunftspflicht der Behörden	151
1. Auskünfte über den Inhalt allgemeiner Urkunden	151
2. Sonstige Auskunfterteilungen	155

	Seite
II. Mitteilungs- und Äußerungsfreiheit der Beamten	157
1. Mitteilungsfreiheit und Schweigepflichten	157
2. Die organisationsrechtliche Bedeutung der Mitteilungsfreiheit	158
3. Die dienstrechtliche Bedeutung der Mitteilungsfreiheit	159
a) Keine Möglichkeit von Disziplinarmaßnahmen	159
b) Anonymitätsschutz	162
III. Einschränkungen der Mitteilungsfreiheit	163
1. Der Begriff "Gesetz" nach der Druckfreiheitsverordnung	163
2. Die in Gesetzen enthaltenen Schweigegebote	165
IV. Die die Mitteilungsfreiheit nicht einschränkenden Schweigepflichten in der Verwaltung	170
1. Rechtsquellen und Umfang	170
a) Verordnungen, Satzungen, Bekanntmachungen	170
b) Weisungen	173
c) "Allgemeine Rechtsgrundsätze"	173
2. Schweigepflichten bezüglich des Inhalts nicht geheimzuhaltender Urkunden	177
V. Straf- und Disziplinarbestimmungen	181
1. Die geltenden Strafvorschriften	181
a) Allgemein	181
b) Bei Überschreitung der Mitteilungsfreiheit	182
2. Die Fassung des Strafgesetzes nach dem Reformvorschlag	184
3. Die Möglichkeiten disziplinarischer Ahndung	185
a) Bei Überschreitung der Mitteilungsfreiheit	185
b) Bei sonstiger Verletzung von Schweigegeboten	186
VI. Zur Zeugnispflicht der Beamten	187
VII. Der Reformvorschlag betreffend die Einschränkungen der Mitteilungsfreiheit und die Präzisierung des Zeugnisverweigerungsrechtes	188
<u>5. Kapitel.</u> Der Öffentlichkeitsgrundsatz in Finnland - Reformvorschläge in Dänemark und Norwegen	191
I. Finnland	191
1. Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung	191
2. Die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden	192
3. Geheimhaltungsregeln	193
a) Allgemeine Regeln	193
b) Die Geheimhaltungsverordnung von 1951	195

	Seite
4. Die Bedeutung der Schweigepflichten für den Öffentlichkeitsgrundsatz	196
II. Dänemark	197
1. Die Akteneinsicht nach geltendem Recht; bisherige Reformbestrebungen	197
2. Die allgemeine Aktenöffentlichkeit nach dem Vorschlag von 1963	201
a) Das Einsichtsrecht	201
b) Die Begrenzungen des Einsichtsrechts	203
3. Die geltenden Schweigepflichten der öf- fentlichen Bediensteten und der sich auf sie beziehende Reformvorschlag	204
4. Die Parteiöffentlichkeit in der Verwal- tung gemäß dem Gesetz von 1964	206
III. Norwegen	208
1. Gegenwärtige Rechtslage und bisherige Reformarbeiten	208
2. Die Stellungnahme des Öffentlichkeits- ausschusses vom Jahre 1967	209
3. Der Entwurf eines Gesetzes über die Öffent- lichkeit in der Verwaltung von 1967	210
<u>Anhang</u>	212
I. Auszug aus der Druckfreiheitsverordnung vom 5. April 1949	212
II. Gesetz vom 8. Mai 1935 über die Beschränkun- gen des Rechts, allgemeine Urkunden heraus- zubekommen (Sekretesslag) in der Fassung vom 3. Juni 1966	218
III. Alphabetisches Schlagwortverzeichnis der im Geheimhaltungsgesetz genannten Behörden und Sachgebiete	238
<u>Lebenslauf</u>	241

Literaturverzeichnis

Allmänna handlingars offentlighet och sekretess, Justitiedepartementet och Stockholms stad, Stockholm 1966.

Andersson, E., Om allmänna handlingars offentlighet, Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1964, S. 467-520 und 565-606.

Andrén, Nils, Modern Swedish Government, Stockholm 1961.

Aufbau, Verfahren und Rechtsstellung der Patentämter, Schriftenreihe zum gewerblichen Rechtsschutz, Band 9, München 1960.

Beckman/Holmberg/Hult/Strahl, Kommentar till brottsbalken II (Brotten mot allmänheten och staten m.m.), Stockholm 1965.

Betaenkning om offentlighed i forvaltningen, Betaenkning Nr. 325, Aarhus 1963.

Brusewitz, Axel, Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar, Stockholm 1916.

Eek, Hilding, Bör tryckfrihetsjuryn avskaffas? SJT 1943, S.233-238.

..., Die Sonderstellung der Presse im Strafverfahren in Schweden, in: Das Problem einer Sonderstellung der Presse im Strafverfahren, Arbeiten zur Rechtsvergleichung, Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, Band 29, 1966, S. 65-84.

..., Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt (Buchbesprechung), SJT 1955, S.335 f.

..., Freedom of Information as a Project of International Law in Making, Uppsala/Wiesbaden 1953.

..., Handlingssekretess och tystnadsplikt i främmande rätt, NAT 1958, S. 154-186.

..., Nya tryckfrihetsförfordningen, Stockholm 1948.

..., Några tryckfrihetsrättsliga principspörsmål, SJT 1955, S. 145-157.

..., Om tryckfriheten, Uppsala 1942.

..., Tryckfrihet och reklamförbud, SJT 1955, S. 504-507.

Eek/Grönfors/Hellner/Thornstedt/Vahlén/Welamson, Juridikens källmaterial, Stockholm 1959.

Ekelöf, Per Olof, Rättegång, Stockholm 1963 ff. (I, II, 2. Aufl.1963; III, 2. Aufl. 1964; IV, 1. Aufl. 1963; V, 1. Aufl. 1966).

- Erhorn, Hans, *Wirtschaft und Wettbewerb in Schweden* (Beiträge zum europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht, Bd.2), Karlsruhe 1963.
- Fahlbeck, Erik, *Die Pressefreiheit*, in: *Einführung in das schwedische Rechtsleben*, Lund 1950, S. 55-62.
- ..., *Tryckfrihetsrätt*, 2. Aufl., Stockholm 1954.
- Fahlbeck/Herlitz/Stjernquist, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Schweden in den Jahren 1933 bis 1953*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Neue Folge Band 4, Tübingen 1955, S. 299-353.
- Förhandlingar på det tyvende nordiske juristmöte i Oslo 1954, Oslo 1956.
- Garde/Engströmer/Strandberg/Söderlund, *Nya rättegångsbalken*, Stockholm 1949.
- Groll, Lennart, *Utredning angående bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning*, Justitiedepartementet 1951 (vervielfältigt).
- Haller, Walter, *Der schwedische Justitieombudsman*, Zürich 1964.
- Herlitz, Nils, *Allmänna handlingars offentlighet i ny gestalt?* FT 1964, S. 77-90.
- ..., *Charakteristische Züge des schwedischen öffentlichen Rechts*; *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 3 I, 1933, S. 95-117.
- ..., *Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria*, StvT 1921, S. 65-83 und 137-158.
- ..., *Förvaltningsrättsliga grunddrag*, Stockholm 1943.
- ..., *Förvaltningsrättsliga plikter, föreläsningar i förvaltningsrätt III*; Stockholm 1949.
- ..., *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*; 6. Auflage, Stockholm 1964.
- ..., *Tjänstemännens yttrandefrihet i Sverige*, NAT 1935, S. 218-226.
- Holmberg, Erik, *Erfarenheter av juryrättegången enligt nya tryckfrihetsförordningen*; SJT 1963, S. 662-676.
- Jägerskiöld, Stig, *Svensk tjänstemannarätt*, Band II:1, Uppsala 1959.
- Josefson, Ingemar, *Rättspraxis rörande allmänna handlingars offentlighet*. in: *Juridiska föreningens i Lund skriftserie*, Nr.3, Lund 1966, S. 149-210.
- Kaijser, Fritz, *Tjänstemäns tystnadsplikt*, FT 1961, S. 65-95.
- Kjellin, Björn, *Några synpunkter på finsk och svensk sekretess*; SJT 1950, S. 603-610.
- Lännergren/Petrén, *Sekretess och domstolarna*; *Tidskrift för Sveriges advokatsamfund* 1960, S. 193-203.

Malmgren, Robert, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar, 9. Aufl., herausgegeben von H.G.F. Sundberg und G.Petrén, Stockholm 1967.

v.Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Band 1; Berlin/Frankfurt 1957.

Merikoski, V., Särdrag i Finlands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystem; NAT 1953, S. 173-187.

Offentlighetskommittén, Diskussionspromemoria om offentlighet och sekretess, Lund 1964 (zit. Promemoria).

Offentlighetsprincipen och myndigheterna; Justitiedepartementet och Stockholms stad, Lund 1965.

Offentlighetsprinsippet i förvaltningen; Instilling fra utvalget til å vurdere spørsmålet om og i tilfelle i hvilken utstrekning offentlighetsprinsippet bør införers i forvaltningen (Offentlighetsutvalget.), Otta 1967.

Petrén, Gustav, Die Aktenöffentlichkeit in Schweden; Verwaltungsarchiv Bd. 49, 1958, S. 323-333.

..., Tryckfrihetslagstiftningen; 2. Aufl., Stockholm 1965.

Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, Uppsala/Stockholm 1924.

Rydin, H.L., Om yttrandefrihet och tryckfrihet, Stockholm 1859.

Staedler, Bernhard, Fråga om möjlighet att i tryckt skrift bemöta kritik mot socialhjälpverksamhet; FT 1964, S. 127-136.

..., Handlingssekretess och tystnadsplikt; Kommunaljuridiska spørsmål III, Stockholm 1960 (vervielfältigt), S. 41-79.

Statens offentliga utredningar (SOU):

SOU 1927:2, Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet.

SOU 1935:5, Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet.

SOU 1938:44, Processlagberedning.

SOU 1944:10, Betänkande med förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken, del II, motiv.

SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning.

SOU 1955:17, Sekretessen vid förundersökning i brottmål.

SOU 1963:17, Sveriges statsskick, del II, motiv, förslag till regeringsform.

SOU 1964:27, Lag om förvaltningsförfarandet.

SOU 1965:37, Sammanställning av remissyttrandan, del 5, förslag till riksdagsordning.

SOU 1966:60, Offentlighet och sekretess, lag-
förslag med motiv.

SOU 1966:61, Offentlighet och sekretess, bilagor.

SOU 1966:70, Förvaltningsrättskipning.

Strömberg, Håkan, Meddelanden för offentliggörande i
tryckt skrift av dem som är underkastad
tystnadsplikt, StvT 1959, S. 385-399.

..., Förvaltningsrätt, Lund 1962.

Sundberg, Halvar G.F., Allmän förvaltningsrätt, Stock-
holm 1955.

..., Kommunalrätt, samlad upplagan, Stockholm
1964.

Sundström, C.-E., Några synpunkter på tryckfrihetsför-
ordningen, SJT 1962, S. 417-445.

Thornstedt, Hans, Om rättsvillfarelse, Stockholm 1956.

Varenius, Otto, Das schwedische Preßrecht (Die Preßge-
setze des Erdballs, Band 5), Berlin 1930.

Voigt, Ingo, Das Recht auf Einsicht in die Akten der
Verwaltungsbehörden unter vergleichender Dar-
stellung des Rechts auf Einsicht nach der
schwedischen Pressefreiheitsverordnung, Diss.
Hamburg 1957.

Wadén, Ingel, Om utgallringen av handlingar, FT 1956,
S. 329-337.

Walberg, Sten, Sekretess myndigheter emellan, SJT
1955, S. 385-387.

Welamson, Lars, Läkarsekretessen, Stockholm 1962.

..., Rättegångsbalken och sekretesslagstiftnin-
gen, FT 1950, S. 289-316.

Wiklund, Holger, Promemoria rörande frågan om special-
journalernas offentlighet, Stockholm 1952
(vervielfältigt).

Willers, Catharina, Pressen och offentlighetsprinci-
pen, Stockholm 1965.

Verzeichnis der Abkürzungen

AB	Aktiebolag
ang.	angående
BrB	Brottsbalken
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
H	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
JO	Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
KCirk	Kunglig cirkulär
KF	Kunglig förordning
KK	Kunglig kungörelse
KProp	Kunglig proposition
L	Lag
m.m.	med mera
MO	Militieombudsmannens ämbetsberättelse
NAT	Nordisk administrativt tidsskrift
R	Regeringsrättens årsbok
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
SekrL	Lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (Sekretesslag)
SFS	Svensk författningssamling
SJT	Svensk juristtidning
SOU	Statens offentliga utredningar
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
TF	Tryckfrihetsförordning
TFE	Tryckfrihetsförordning in der Fassung des Entwurfes von 1966 (SOU 1966:60, S. 11-28)

Einführung

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip versteht man in Schweden den verfassungsmäßig garantierten Anspruch jedes Bürgers darauf, in beliebigem Umfang und zu beliebigem Zweck grundsätzlich jedes bei Parlament, Verwaltungsbehörden und Gerichten vorhandene Schriftstück einzusehen und weiterzuverbreiten.

Es handelt sich um ein öffentlich-rechtliches Institut, das bereits im Jahre 1766 als Bestandteil der damals eingeführten Pressefreiheit entstand. Den Ursprung läßt heute noch § 86 Satz 2 der schwedischen Verfassung (schwedisch "Regeringsform", abgekürzt RF) erkennen, der lautet:

Alle allgemeinen Urkunden dürfen ohne jegliche Einschränkung im Druck herausgegeben werden, soweit nicht die Druckfreiheitsverordnung abweichendes bestimmt.

Diesem Text kann der vorerwähnte Anspruch auf Akteneinsicht freilich kaum entnommen werden, zumal der Kernbegriff "allgemeine Urkunden" an keiner Stelle der "Regeringsform" weiter festgelegt ist. Eigentliche sedes materiae ist auch nicht die "Regeringsform", sondern die Druckfreiheitsverordnung (schwedisch: "Tryckfrihetsförordning", abgekürzt TF), die wie jene nur im qualifizierten Gesetzgebungsverfahren, d.h. durch einen zweifachen Beschluß des Reichstages in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden sowie mit Zustimmung der Regierung geändert oder aufgehoben werden kann und somit dem formellen Verfassungsrecht angehört¹⁾.

Nach TF 2:1²⁾ hat "jeder schwedische Bürger Zugang

1) Vgl. §§ 81 und 85 RF.

2) Die TF ist - wie bei Gesetzen größeren Umfanges in Schweden üblich - in Kapitel mit jeweils neu beginnender Paragraphennummerierung aufgegliedert. Ich verwende die hierbei gebräuchliche Zitierweise; TF 2:1 bedeutet: 2. Kapitel § 1 der Druckfreiheitsverordnung.

zu allgemeinen Urkunden". Die folgenden Bestimmungen enthalten neben einer recht eingehenden Umgrenzung der in Frage kommenden Schriftstücke vor allem Verfahrensvorschriften betreffend die Ausübung und Durchsetzung des Einsichtsrechts. Einschränkungen nennt die TF kaum, legt aber - unter Verweisung an den einfachen Gesetzgeber - die Einschränkungbarkeit in näher bestimmtem Umfang fest. Hiernach können aufgrund gesetzlicher Konkretisierung Urkunden betreffend auswärtige Angelegenheiten, äußere und innere Sicherheit, Verhinderung und Verfolgung strafbarer Handlungen und Überwachung der Einhaltung sonstiger Gesetze, fiskalische Interessen sowie wirtschaftliche und persönliche Angelegenheiten der einzelnen Bürger dem Einsichtsrecht entzogen sein.

Ein besonderes Gesetz (im schwedischen meist als "Sekretesslag", abgekürzt SekrL, bezeichnet) nennt nun im einzelnen und abschließend die Urkunden bzw. Urkundeninhalte, die einer Einsicht nicht zugänglich sein sollen. Hierbei wird über den Ausschluß des Einsichtsrechts hinaus ausdrücklich eine Geheimhaltungspflicht normiert: Die Behörden brauchen nicht nur keine Einsicht zu gewähren, sie dürfen es meist auch nicht oder nicht ohne weiteres. Ein Staatsorgan kann also durch das Geheimhaltungsgesetz auch daran gehindert werden, Tatsachen an die Öffentlichkeit zu bringen, deren Publizierung ihm selbst wünschenswert erscheint¹⁾. Diese scharfe und auf Eindeutigkeit ausgerichtete Grenzziehung zwischen öffentlich und nicht-öffentlich ist ein Charakteristikum der schwedischen Regelung; wie die neuesten - bislang freilich nicht verwirklichten - Reformvorschläge in den nordischen Nachbarländern Dänemark und Norwegen zeigen,²⁾ bedingt eine weitgehende Aktenöffentlichkeit aber nicht grundsätzlich eine so

1) Vgl. 3. Kapitel, Abschnitt III 3. b), S. 103.

2) Zusammenfassungen dieser Vorschläge enthält das 5. Kapitel in den Abschnitten II. 2. und III. 3.

starre Geheimhaltungsregelung. Der erhebliche Umfang und die oft schwierige Handhabung des "Sekretesslag" lassen auch schon von vornherein Zweifel an der Effektivität einer derart ausgeprägten Trennungslinie entstehen¹⁾, ganz abgesehen von den nachstehend aufzuzeigenden Unvollkommenheiten.

Sowohl die Regeln über den Zugang zu den allgemeinen Urkunden als auch die Geheimhaltungsvorschriften beziehen sich ausschließlich auf eine Einsichtnahme bzw. -gewährung in amtliche Schriftstücke, nicht dagegen auf die Forderung nach und die Erteilung von mündlichen oder schriftlichen Auskünften. Für den einzelnen Bürger wie für die Presse gibt es kein Recht darauf, von den Behörden über beliebige Gegenstände des jeweiligen Interesses unterrichtet zu werden. Es ist deshalb falsch, von einer Auskunftspflicht der Behörden, und irreführend, von einem "Informationsanspruch" des Staatsbürgers in Schweden zu reden, zumal jedenfalls von gewichtigen Stimmen in der öffentlich-rechtlichen Fachliteratur die Behörden nicht einmal für verpflichtet gehalten werden, die Frage zu beantworten, ob ein bestimmter Sachverhalt sich in irgendwelchen der Allgemeinheit zugänglichen Schriftstücken niedergeschlagen habe²⁾.

Dementsprechend sind auch die Geheimhaltungsregeln nur auf den Tatbestand der Einsichtgewährung bezogen. Der "Sekretesslag" untersagt den Behörden nur die "Herausgabe", d. h. das Vorzeigen der schriftlichen Unterlagen, nicht dagegen beispielsweise ihre Verlesung, also das Zugänglichmachen ihres Inhaltes auf akustischem Wege. Ein Beamter handelt selbst dann, wenn er für den eigenen privaten Gebrauch eine Abschrift oder Kopie der amtlichen Urkunde fertigt und einem Dritten

1) Vgl. die Bemerkungen bei: Eek, Nya TF, S. 153; Kjellin, SJT 1950, S. 608; Willers, Pressen och offentlighetsprincipen, S. 7.

2) Staedler, Handlingssekretess och tystnadsplikt, S. 71; Jägerskiöld, Tjänstemannarätt II:1, S. 106.

aushändigt, zwar dem Sinn, nicht aber dem Buchstaben des Geheimhaltungsgesetzes zuwider¹⁾).

Eine andere Frage ist es, inwieweit den Beamten Verschwiegenheitspflichten obliegen, die der Enthüllung geheimzuhaltender - oder auch sonstiger - Sachverhalte entgegenstehen. Diese Frage hat nach der schwedischen Doktrin keinen direkten Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz. - Die öffentlichen Bediensteten in Schweden unterliegen einer Vielzahl teils allgemeiner, überwiegend jedoch speziellgesetzlicher Schweigepflichten. Diese stehen der Enthüllung des Inhaltes geheimzuhaltender Schriftstücke in der Regel entgegen und können darüber hinaus besagen, daß auch Sachverhalte, die in allgemein zugänglichen Urkunden enthalten sind, von den Amtsträgern nicht weiterverbreitet werden dürfen.

Die Möglichkeit, Informationen über die Vorgänge in der Verwaltung auf andere Weise als durch die Gewährung der Akteneinsicht an die Öffentlichkeit gelangen zu lassen, ist vom schwedischen Pressegesetz in anderem Zusammenhang aber ebenfalls berücksichtigt worden. Ein Beamter kann sich nämlich bei Informationen, die er direkt der Presse zukommen läßt, auf die in TF 1:1 Abs.2 statuierte sogenannte "Mitteilungsfreiheit" berufen, die die ungehinderte Weitergabe von Informationen an Presseangehörige für jedermann ausdrücklich garantiert. In der Praxis bedeutet dies für den Beamten, daß er im Verhältnis zur Presse Schweigepflichten nur geringen Umfangs zu beachten hat. Die einzelnen Bestimmungen über die Schweigepflichten bringen diese ihnen innewohnenden Beschränkungen selbst freilich

1) H 1953, S.683 ff.; ausführlich erörtert im 4. Kapitel IV. 1. c).

nicht zum Ausdruck; auch sonst wird der Beamte nicht durch Dienstanweisungen oder dgl. darauf hingewiesen, daß seine Verschwiegenheitspflichten im Verhältnis zur Presse nur mit Einschränkungen gelten. Die schwedische Literatur neigt im allgemeinen nicht dazu, die Mitteilungsfreiheit der Beamten als Bestandteil des "Öffentlichkeitsgrundsatzes" anzusehen¹⁾.

Der schwedische Grundsatz der Öffentlichkeit behördlicher Schriftstücke ist in der deutschen Rechtswissenschaft nicht unbekannt, hat bislang jedoch überwiegend nur anmerkungsweise Beachtung gefunden. Zwei Darstellungen aus jüngerer Zeit behandeln ihn ausführlicher: Voigts Dissertation "Das Recht auf Einsicht in die Akten der Verwaltungsbehörden" und der Aufsatz von Petrén "Die Aktenöffentlichkeit in Schweden". Voigt gibt im Rahmen seiner überwiegend dem deutschen Recht gewidmeten Arbeit eine zusammengefaßte Darstellung der gesetzlichen Regelung und vervollständigt diese durch eine Übersetzung des zweiten Kapitels der Druckfreiheitsverordnung und des Geheimhaltungsgesetzes. Petrén stellt den Öffentlichkeitsgrundsatz anhand von Beispielen in seiner praktischen Funktionsweise dar. Petréns Ausführungen - von denen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit jedoch teilweise abweichen - sind instruktiv und stellen die wesentlichen Elemente des Einsichtsrechts klar heraus; auf sie sei einleitend verwiesen.

Als ältere deutschsprachige Darstellung - durch zahlreiche Gesetzesänderungen jetzt al-

1) M.W. hebt nur Eek, NAT 1958, S. 155 den Zusammenhang besonders hervor.

lerdings überholt - sei Varenius' "Das schwedische Preßrecht", S. 18 ff. genannt.

In Schweden bilden vor allem die umfangreichen Materialien zu den erwähnten Gesetzen, die auch für eine Reihe von Darstellungen allgemeiner Art in Kommentaren und Lehrbüchern maßgeblich sind, die Grundlage für die Betrachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Die Rechtsanwendung und -fortbildung ist der Rechtsprechung des "Regierungsgerichts" - das seine sämtlichen Entscheidungen, wenn auch überwiegend nur stichwortartig, in Jahrbüchern veröffentlicht - sowie den Berichten der Reichstagsbeauftragten "Justitieombudsman" und "Militieombudsman" zu entnehmen. Ergänzt werden diese fortlaufenden Veröffentlichungen durch Einzeldarstellungen, die sich vorwiegend mit der Problematik der Schweigepflichten befassen.

Die vorliegende Arbeit will versuchen, die gesetzliche Regelung zusammenhängend darzustellen und gleichzeitig die durch die Praxis gebildeten Schwerpunkte hervorzuheben. Hierbei gilt es, auf zwei im Öffentlichkeitsprinzip zusammenfließende, rechtlich jedoch selbständige Grundlinien Bedacht zu nehmen:

Nach den Worten des Gesetzes bezweckt das Einsichtsrecht die "Förderung des freien Meinungsaustausches und einer allseitigen Unterrichtung" ¹⁾. Dem Kommunikationsgedanken entspricht es, daß die grundlegenden Vorschriften in dem schwedischen Pressegesetz enthalten sind. Die Presse ist auch der Hauptnutznieser des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Täglich pflegen Journalisten und Nachrichtenagenten den

1) TF 2 : 1.

Schriftverkehr bedeutenderer Behörden vor allem in der Hauptstadt Stockholm systematisch durchzugehen; eine ganze Reihe von Zentralbehörden legt ihrerseits die eingehende Post vor der Bearbeitung für einige Stunden in einem eigens der Presse zugänglichen Raum zur Einsichtnahme aus¹⁾.

Den Presseangehörigen dürfte aber diese Art der Information allein als unvollkommen erscheinen. Sie ermöglicht zwar eine stetige und exakte Unterrichtung über die laufende Arbeit der Verwaltung, führt aber oft nicht oder nur über mühsame und zeitraubende Kleinarbeit zu hinreichenden Informationen über jeweils aktuelle Schwerpunkte des allgemeinen Interesses. Die rasche mündliche Information spielt deshalb im Verkehr zwischen den Behörden und der Presse auch in Schweden eine erhebliche Rolle²⁾.

Die für die Aktenöffentlichkeit geltenden Grundsätze haben - wie schon hervorgehoben - hierbei keine Gültigkeit. Es bedarf daher der gesonderten Untersuchung, inwieweit das geltende "echt diese andere Form der Unterrichtung begünstigt oder erschwert. Dem dienen die im 4. Kapitel zusammengefaßten Ausführungen über Auskunfts- und Schweigepflichten der Behörden und Amtsträger.

- Für den einzelnen Bürger ist die von der Presse genutzte Möglichkeit einer laufenden umfassenden Informierung über den Schriftverkehr der Behörden uninteressant; für ihn hat das Einsichtsrecht aber als Institut des Rechtsschutzes bei Vorgängen, die seine Person oder sein Vermögen betreffen, erhebliche Bedeutung. Es handelt sich vor allem um den Anspruch auf rechtliches Gehör, dessen Verwirk-

1) Offentlighetsprinsippet i förvaltningen, S. 13 f.

2) JO 1965, S. 431 ff; Offentlighetsprinsippet i förvaltningen, S. 15.

lichung die Kenntnis des der Behörde vorliegenden Materials zur Voraussetzung hat.

Wer solcherart mit der Akteneinsicht nur seine eigenen Belange verfolgt, denkt aber kaum an die "Förderung des freien Meinungs Austausches". Die "echtsschutzfunktion hat also mit dem Kommunikationsgedanken nichts zu tun, sondern besteht neben ihm, ohne notwendigerweise mit ihm verknüpft zu sein. Die Praxis läßt diesem gesonderten Anwendungsbereich auch deutlich hervortreten: zwei Drittel der vom Regierungsgericht als höchster Instanz entschiedenen Rechtsmittel gegen Einsicht verweigernde Behördenentscheidungen gehen - gemessen am Durchschnitt der letzten 15 Jahre - auf das Individualinteresse einzelner von Maßnahmen der Verwaltung betroffener oder von ihr Leistungen erheischender Bürger zurück.

Es genügt nicht, diese zweite wichtige Funktion des Öffentlichkeitsgrundsatzes auf die Unvollkommenheiten des Verwaltungsrechtsschutzes in Schweden zurückzuführen, wie dies z.B. eine norwegische Untersuchung tut¹⁾. Denn die grundsätzliche Losgelöstheit des Einsichtsrechtes von allen verfahrensrechtlichen Regeln ermöglicht eine Informierung auch über Vorgänge, die im förmlichen Rechtsweg u.U. nicht zutage gefördert und überprüft werden könnten. So ist es - um einen zuweilen vorkommenden Fall zu erwähnen - dem einzelnen Bürger in gewissem Umfange möglich, die auf ihn sich beziehende Tätigkeit der Staatsschutzbehörden seinerseits zu kontrollieren²⁾.

In dem erwähnten Geheimhaltungsgesetz sind auch Bestimmungen enthalten, nach denen die Behörden auch dem von ihren Aufzeichnungen Betroffenen ge-

1) Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S. 65 ff.

2) Vgl. S. 128, Anm. 2.

genüber Geheimhaltung üben können. Dies sind aber wenige und zudem eng gefaßte Regeln. Ausdrücklich wird andererseits die in förmlichen Verfahren zu beachtende sog. "Parteiöffentlichkeit" als besonders garantierter Anwendungsfall des Einsichtsrechtes hervorgehoben. Die Erörterung der hiermit zusammenhängenden Einzelfragen¹⁾ erfolgt im Hinblick darauf, daß sie sich im Zusammenhang mit dem Prinzip der allgemeinen Aktenöffentlichkeit entwickelt haben, mögen sie nach jetziger Auffassung auch in das Prozeß- und Verwaltungsverfahrensgesetz gehören.

Ergänzend werden in dieser Arbeit einige allgemeine Grundsätze des schwedischen Presserechts erläutert, ohne deren Kenntnis die gesetzestech-nischen Zusammenhänge teilweise nicht verständlich wären. Einen Überblick über das schwedische Presse-recht vermitteln an sich die vorhandenen deutsch-sprachigen Veröffentlichungen²⁾; die nachstehend im 2. Kapitel enthaltenen Ausführungen sind daher als ergänzende und kritische Darstellung gedacht. Bemerkungen über die Entwicklung des schwedischen Presserechts und des Öffentlichkeitsgrundsatzes sind hinzugefügt. Eine Übersicht über das Öffentlichkeitsprinzip in Finnland und die entsprechenden Reformvorschläge und Neuerungen in Dänemark und Norwegen sollen abschließend die Bedeutung dieses Instituts im Rechtsdenken auch der übrigen nord-europäischen Länder erkennen lassen.

1) Vgl. 3. Kapitel, VII.

2) Vgl. die im Literaturverzeichnis aufgeführten deutschsprachigen Erscheinungen von Eek, Fahlbeck, Fahlbeck/Herlitz/Stjernquist, Herlitz und Varenius.

1. Kapitel. Die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden

I. Berechtigte und Verpflichtete

1. Der Kreis der Berechtigten

Das Recht auf Einsicht in allgemeine Urkunden steht nach TF 2:1 jedem schwedischen Staatsangehörigen zu. Ein berechtigtes Interesse oder sonstige anzuerkennende Gründe brauchen weder vorzuliegen noch behauptet zu werden. Selbst wenn die Behörde eine unlautere Absicht erkennt, kann sie aus diesem Grunde eine Einsicht nicht verweigern¹⁾. - Wo jedoch das in TF 2:1 Abs. 2 bezeichnete Geheimhaltungsgesetz das Einsichtsrecht beschränkt, wird den Behörden vielfach die Einsichtgewährung nach ihrem Ermessen gestattet, und dann bedarf es in der Regel eines aner kennenswerten Grundes für die Einsicht, beispielsweise der Geltendmachung eines wissenschaftlichen Forschungsinteresses²⁾.

Ausländer genießen laut ausdrücklicher Vorschrift im Bereich der TF die gleichen Rechte wie schwedische Staatsangehörige, jedoch sind Einschränkungen durch einfache Gesetze oder durch Verordnungen möglich³⁾. Besondere Einschränkungen des Einsichtsrechts für Ausländer gibt es zur Zeit nicht⁴⁾.

Die TF läßt nicht erkennen, ob auch die Behörden im Verkehr untereinander das allgemeine

1) Sundberg, Kommunalrätt, S. 208.

2) Vgl. 3. Kapitel, III. 3. a).

3) TF 14:5.

4) SOU 1966:60, S. 128 f. Dagegen erachtet Sundberg, Kommunalrätt, S. 208, gegenüber Ausländern immer das freie Ermessen der Behörden für maßgeblich; Gesetzesnachweise finden sich bei ihm nicht.

Einsichtsrecht geltend machen können. Die überwiegende Meinung geht davon aus, daß im reinen Behördenverkehr die Übermittlung von Schriftstücken grundsätzlich nicht den Regeln der TF folgt, sondern sich aus der - auch verfassungsrechtlich festgelegten - Verpflichtung der Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe ergibt und hierin auch ihre Grenzen findet¹⁾. Die Formulierung bei Josefson²⁾, eine Behörde könne bezüglich des Zuganges zu Akten einer anderen Behörde billigerweise nicht schlechter gestellt sein als der einzelne Bürger, dürfte nicht richtig sein, denn dieser darf eine allgemeine Urkunde auch aus bloßer unmotivierter Neugier einsehen; der Verkehr der Behörden untereinander dagegen ist sinnlos, sofern ihn nicht sachliche Erfordernisse leiten³⁾.

2. Die "Behörden" als Verpflichtete

Der Öffentlichkeitsgrundsatz gilt für die gesamte Exekutive einschließlich der Ministerien und der schwedischen Auslandsvertretungen, für den Reichstag mit allen seinen Einrichtungen, für die Gerichte, ferner in gewissem Umfange für die Organe der schwedischen Staatskirche. Die Aufzählung in TF 2:3 dient der vollständigen Erfassung auch nichtständiger staatlicher Organe, z. B. der gesetzesvorbereitenden "Komitees", die nicht mit Staatsämtern verbunden sind und nur zur Erfüllung eng begrenzter Auf-

1) SOU 1935:5, S. 40; KProp 1947:260, S. 10; Staedler, Handlingssekretess, S. 53; vgl. RF § 47.

2) Juridiska föreningens i Lund skriftserie 3, S. 158; in diesem Sinne auch KProp 1948:230, S. 122 f.

3) Vgl. JO 1967, S. 298 ff.

gaben ins Leben gerufen werden¹⁾; sie ist jedoch nicht abschließend und im Zweifel weit auszulegen²⁾.

Der König, der nach der Verfassung die Staatsgeschäfte führt, sowie das Regierungsorgan "Staatsrat", innerhalb dessen er diese Tätigkeit auszuüben hat³⁾, werden nicht als "Behörden" genannt. Für die Praxis des Öffentlichkeitsgrundsatzes hat dies kaum eine Bedeutung, da die Regierungsangelegenheiten in den einzelnen Ministerien und interministeriellen Ausschüssen vorbereitet werden, und die entsprechenden Unterlagen auch nach der förmlichen Beschlußfassung in einer Sitzung des Staatsrates zusammen mit den "Staatsratsprotokollen" in dem jeweiligen Ministerium verbleiben. Der Staatsrat selbst führt keine Korrespondenz und bewahrt keine Akten auf⁴⁾. - Ebenfalls keine "Behörde" ist der Königliche Hof, den der König unabhängig vom Staatsrat und den Ministerien leitet⁵⁾. Hoheitliche Funktionen stehen dem "Hof" nicht zu.

Juristische Personen und sonstige Körperschaften des privaten Rechts, also z.B. Privatschu-

1) Die Bezeichnung "Sachverständigenkommissionen", die Haller, a.a.O., S. 53 ff. verwendet, ist insoweit etwas mißverständlich, als in der schwedischen Terminologie der Ausdruck "Komitee" dominiert, "Kommission" dagegen in der Regel zur Bezeichnung von Gremien dient, die konkrete Verwaltungsaufgaben zu erfüllen haben, z.B. die den Übergang zum Rechtsverkehr organisierende "högertrafikkommission" oder als ständig tätige zentrale Ausländerpolizeibehörde die "utlänningskommission"; zur Entwicklung der Organisationsformen vgl. Herlitz, Sv. statsskickets historia, S. 111.

2) Staedler, a.a.O., S. 42.

3) Vgl. §§ 4 und 7 RF.

4) Vgl. Malmgren, Anm. zu RF § 10.

5) RF § 48.

len, Stiftungen oder Handelsgesellschaften, unterliegen dem Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich auch dann nicht, wenn sie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen oder im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, bzw. sonst vom Staat unterstützt oder beaufsichtigt werden¹⁾. Die Einbeziehung solcher Körperschaften wurde bei den vergangenen Reformen abgelehnt, und stattdessen angeregt, das Öffentlichkeitsprinzip hier im Falle eines Bedürfnisses durch Verordnungen oder Weisungen durchzusetzen²⁾. - Der gegenwärtige Reformvorschlag zielt darauf ab, den Geltungsbereich der Urkundenöffentlichkeit so zu erweitern, daß alle Vorgänge erfaßt werden, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenhängen. Die öffentlich-rechtliche Organisationsform ist dabei nicht mehr maßgeblich; vielmehr soll es ausreichen, daß die betreffende Institution von der öffentlichen Hand betrieben wird oder sonst den Weisungen einer Behörde unterliegt³⁾.

Im funktionellen Sinne ist "Behörde" jede Verwaltungseinheit, der durch allgemeine Vorschrift, also durch Gesetz oder Verordnung, ein bestimmter Aufgabenkreis mit Entscheidungs- oder Gutachterbefugnissen zugewiesen ist. Diese Abgrenzung hat eine besondere Bedeutung, weil ein Schriftstück dadurch zu einer allgemein zugäng-

1) Die Abgrenzung läßt sich nicht immer eindeutig durchführen; ob Behörde oder nicht, ist z.B. bei der schwedischen Rechtsanwaltskammer zweifelhaft, hierzu Promemoria, S.26. Gegenwärtig neigt man schon dazu, manche privatrechtliche Gesellschaft als "Behörde" zu betrachten, so die den deutschen Technischen Überwachungsvereinen vergleichbare "AB Svensk Bilprovning", vgl. Allmänna handlingars offentlighet, S. 13.

2) SOU 1935:5, S.47; SOU 1947:60, S.71.

3) Promemoria, S.25 f.; SOU 1966:60, S.12.

lichen Urkunde werden kann, daß es bei der Behörde eingeht oder von ihr versandt wird; nur beim Schriftverkehr innerhalb ein- und derselben Behörde tritt diese Folge nicht ein.

Büros und Abteilungen innerhalb eines Verwaltungsorgans, die nur aufgrund der Geschäftsverteilung bestehen und für das Außenverhältnis keine Bedeutung haben, gelten nicht als einzelne Behörden¹⁾. Die TF nennt aber schon die Ausschüsse des Reichstags "Behörden". Der Justitieombudsman behandelte einen Fakultätsausschuß in einer Universität im Verhältnis zu den Lehrstuhlinhabern dieser Fakultät als selbständige Behörde²⁾, desgleichen eine Spruchbehörde im Verhältnis zu dem ihr angehörenden "seetechnischen Berater"³⁾; auch das Regiment als militärischer Verband wird als Behörde für sich angesehen⁴⁾. - Andererseits wird neuerdings dahingehend differenziert, daß eine Behörde nicht als selbständig bezüglich der Angelegenheiten gelten könne, über die allein eine andere Behörde sachlich zu entscheiden habe⁵⁾. Mit dieser Begründung wird es jedenfalls gerechtfertigt, daß der Schriftwechsel zwischen mehreren Ministerien zur Vorbereitung der im Kabinett ("Staatsrat") zu fassenden Beschlüsse bis zu dem jeweiligen Beschluß der Allgemeinheit unzugänglich bleiben kann⁶⁾.

1) Strömberg, Förvaltningsrätt, S. 33; SOU 1966:60, S. 131.

2) JO 1952, S. 132.

3) JO 1951, S. 60; ein weiteres Beispiel: R 1965, ref. 7.

4) Promemoria, S. 27.

5) SOU 1966:60, S. 131 f.; JO 1957, S. 162.

6) Vgl. hierzu II. 4. b).

II. Der Begriff "allgemeine Urkunden"

1. "Urkunden"

Deutsche Autoren und Übersetzer gebrauchen bei der Erwähnung des Öffentlichkeitsgrundsatzes hauptsächlich die Ausdrücke "Dokumente" oder "Akten"¹⁾. Einer juristischen Definition sind diese Bezeichnungen nicht von vornherein zugänglich; deshalb verwende ich den insoweit anschaulicheren Begriff "Urkunden", der allerdings umfassender zu verstehen ist als von der strafrechtlichen Terminologie her vorgegeben.

Der von der TF verwendete Ausdruck "handling" zur Bezeichnung der dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterliegenden Schriftstücke hat einen etwas unbestimmteren Aussagegehalt als der strafrechtlich festgelegte Begriff "Urkunde". Die für die Urkundendelikte maßgebliche Legaldefinition des schwedischen Strafgesetzbuches lautet:

Als Urkunden (schwed.: "urkund") sind anzusehen Protokolle, Kontrakte, Schuldbriefe, Zeugnisse oder Bescheinigungen und andere Schriftstücke (schwed.: "handling"), die zu Beweis Zwecken errichtet worden sind oder sonst Beweiswert haben; auch Legitimationsausweise, Billets und sonstige Beweiszeichen.²⁾

Außerhalb des Strafgesetzes werden jedoch Urkunden stets mit "handling" und nicht mit "urkund" bezeichnet, insbesondere z.B. bei den zivilprozessualen Regeln über den Urkundenbeweis.

-
- 1) Haller, a.a.O., S. 65; Ridder in Grundrechte, Bd. II, S. 276, Anm. 112; v. Mangoldt-Klein, Art. 5 GG, Anm. V 2 c); Fahlbeck, Einführung in das schwedische Rechtsleben, S. 58 ff.; Herlitz/Bloch in Zeitschr. f. ausl. öffentl. Recht u. Völkerrecht, Bd. 3 I, S. 103; in englischsprachigen Darstellungen sprechen schwedische Autoren von "documents": Eek, Freedom of Information, S. 36; Andrén, Modern Swedish Government, S. 131 f.
- 2) BrB 14:1, Abs. 2.

Im Bereich der TF wird von der Wissenschaft der Begriff "handling" definiert als "jeder schriftlich zum Ausdruck gebrachte Gedankeninhalt"¹⁾. Ein Unterschied zum strafrechtlichen Urkundenbegriff wird teilweise ausdrücklich verneint, er ergibt sich jedoch, wie die zuletzt zitierte Definition erkennen läßt, daraus, daß ein Beweiswert, d.h. die Authentizität des Schriftstückes, nicht gefordert wird. Die TF selbst (2:2, Abs. 2) stellt bildliche Aufzeichnungen aller Art, also Karten, Zeichnungen und Fotografien, den "Urkunden" gleich. Abschriften und Fotokopien von Originalen²⁾ sowie Druckschriften und Filme zählen zu den Urkunden im Sinne des Öffentlichkeitsgrundsatzes, ferner nach jüngster Auffassung Informationsträger neuerer Art, wie Lochkarten, Magnetbänder (auch Tonaufzeichnungen) und alle sonstigen bei der elektronischen Datenverarbeitung zur Anwendung gelangenden Speicherelemente³⁾.

2. "Allgemeine" Urkunden

"Allgemein" ist jede Urkunde, die bei einer Behörde "eingegangen" oder "erstellt" ist; sie bleibt solange allgemein, wie sie dort "verwahrt" wird. Diese Merkmale sind - teilweise erheblich vom Sprachgebrauch abweichend - gesetzlich näher umrissen⁴⁾.

1) SOU 1947:60, S. 253; Welamson, Läkarsekretessen, S. 97, Staedler, Handlingssekretess, S. 44; Malmgren, TF 2:5, Anm. 1.

2) Vgl. SOU 1935:5, S. 56.

3) Insbes. R 1965, ref. 25; Malmgren, TF 2:1, Anm. 2; Promemoria, S. 24 f.; SOU 1966:60, S. 113 ff. und 130.

4) Vgl. zum folgenden TF 2:5 und 2:6.

a) "Eingegangen" ist grundsätzlich jede Urkunde, die bei der zuständigen Behörde oder bei einem für die Entgegennahme zuständigen Beamten abgeliefert worden ist. Ein formelles Erfordernis, wie die Eintragung in ein Eingangsregister, braucht nicht erfüllt zu sein¹⁾. Etwas Abweichendes gilt nur dann, wenn bei öffentlichen Ausschreibungen, Preisausschreiben und Wettbewerben die Eröffnung aller Einsendungen zu einem bestimmten, vorher festgelegten Zeitpunkt geschieht: bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Einsendungen als im Sinne der TF noch nicht eingegangen.

b) "Erstellt" ist nicht schon jede Urkunde, die eine Gedankenerklärung enthält. Vielmehr müssen in verschiedenen Fällen noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein.

aa) Gerichtsurteile und förmliche Entscheidungen der Verwaltungsbehörden, die nach den gesetzlichen Bestimmungen zu verkünden oder zuzustellen sind, werden erst mit der Verkündung bzw. mit der Absendung einer Ausfertigung (nicht jedoch erst mit dem Zugang bei dem Adressaten) zu allgemeinen Urkunden, gleichgültig, wann vorher sie fertiggestellt waren. Diese Regel erfaßt auch die der jeweiligen Entscheidung zugrundeliegenden Protokolle und vergleichbaren Aufzeichnungen.

bb) Für Protokolle, die nicht mit einer zu verkündenden Entscheidung zusammenhängen, gilt die Regel, daß sie erstellt sind, sobald sie

1) JO 1946, S. 232; Willers, Pressen och offentlighetsprincipen, S. 17.

geschlossen und genehmigt, d.h. mit den erforderlichen Unterschriften versehen sind. Bedeutend weiter hinausgeschoben wird dieser Augenblick jedoch bei Protokollen, die in den Sitzungen der Reichstagsausschüsse und der mit der Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen befaßten Komitees, sowie bei den das autonome Satzungsrecht beschließenden Kommunalrepräsentationen und entsprechenden Organen der Staatskirche geführt werden, sofern es sich um Angelegenheiten der Gesetzgebung handelt. Erfordert bei diesen Gremien ein und dieselbe Sache mehrere Sitzungen, ehe sie abgeschlossen ist, so werden die im Laufe der einzelnen Beratungen gefertigten Protokolle insgesamt erst nach der letzten Beratung allgemein, d.h. wenn die betreffende Behörde nicht mehr die Absicht hat, sich noch mit der Sache zu befassen. Diese Bestimmung gilt nur für die genannten Organe und wird eng ausgelegt: fordert beispielsweise ein Komitee eine Verwaltungsbehörde auf, eine Stellungnahme abzugeben, die in einem Gesetzentwurf Berücksichtigung finden soll, so kann sich die Behörde, wenn sie zeitlich nacheinander mehrere Protokolle in der Sache erstellt, nicht auf die Sonderregelung berufen¹⁾. Ähnlich werden die Protokolle der Reichstagsrevisoren nicht vor der Veröffentlichung des alljährlichen Rechenschaftsberichts allgemein zugänglich.

cc) Sonstige innerhalb der Behörde entstehende Schriftstücke werden, sofern es sich um Briefe oder Mitteilungen handelt, mit der Absendung der Ausfertigung allgemein. Nicht zur Versendung gelangende Urkunden gelten erst als

1) MO 1953, S. 124 ff.

erstellt, wenn der Vorgang, den sie betreffen, abgeschlossen ist bzw. nicht weiter verfolgt wird. Steht die Urkunde in keinem Zusammenhang mit irgendeinem "Vorgang", ist sie mit ihrer Entstehung auch als "erstellt" anzusehen¹⁾.

dd) Eine besondere Regelung gilt für Register, Tagebücher und sonstige Verzeichnisse, in denen laufend voneinander unabhängige Eintragungen gemacht werden. Sie gelten als erstellt, sobald sie soweit vorbereitet sind, daß die erste Eintragung erfolgen kann. Jede Eintragung in einem Register ist also von vornherein der Allgemeinheit zugänglich, soweit dieses nicht - wie beispielsweise das Strafregister - vom Geheimhaltungsgesetz erfaßt wird. Diese Regel ist für die praktische Wirksamkeit des Öffentlichkeitsgrundsatzes von außerordentlicher Bedeutung, weil mit Hilfe eines Registers nach einzelnen Urkunden "geforscht" werden kann²⁾. Die Eingangsregister der bedeutenderen Behörden pflegen denn auch oft oder sogar regelmäßig von Pressevertretern durchgesehen zu werden³⁾. - Durch Verwaltungsverordnungen sind alle bedeutenderen Behörden auch zur Führung von Registern verpflichtet. In diesen ist die ein- und ausgehende Korrespondenz mit Datum, Absender oder Empfänger und einer kurzen Sachbezeichnung festzuhalten⁴⁾. Der Justitieombudsman steht auf dem Standpunkt, daß allgemeine Verwaltungsgrundsätze die Registerführung auch dort gebieten, wo sie nicht aus-

1) Malmgren, TF 2:5, Anm. 6 a. E.

2) Offentlighetsprincipen och myndigheterna, S. 13; Willers, a.a.O., S. 6.

3) Vgl. z.B. Haller, a.a.O., S. 219.

4) Vgl. Sundberg, Förvaltningsrätt, S. 235 f.

drücklich vorgeschrieben ist¹⁾. - Nach dem Reformvorschlag von 1966 soll die Registerführung als eine aus dem Öffentlichkeitsprinzip folgende Pflicht den Behörden bezüglich aller Urkunden, die "nicht offenbar von geringfügiger Bedeutung sind", auferlegt werden²⁾.

c) "Verwahrt" sind grundsätzlich alle Urkunden, die sich in den Behördenräumlichkeiten befinden. Es kommt nicht darauf an, ob sie auch offiziell existieren, also registriert oder zu einer Akte genommen worden sind. - Lediglich die Privatpapiere der einzelnen Beamten, die sie bei sich tragen oder sonst zufällig in den Diensträumen aufbewahren, sind nicht als von der Behörde verwahrt anzusehen. Als Beispiel kann der Fall genannt werden, daß ein Krankenhausarzt mit Privatpraxis einige seine Privatpatienten betreffende Unterlagen in seinem Dienstraum verwahrt³⁾.

Die Verwahrung einer Urkunde endet, wenn diese vernichtet oder anderweitig aus den Behördenräumen entfernt wird, nicht aber schon, wenn ein Behördenmitglied sie vorübergehend nach Hause mitnimmt⁴⁾. Irgendwelche Verfügungsbeschränkungen oder Anordnungen über die Art der Verwahrung sind mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz nicht verbunden. Allgemeine Urkunden können also beispielsweise an ausländische Behörden versandt werden und verlieren dadurch - jedenfalls bis zu ihrer Rückkehr - ihre

1) JO 1965, S. 300; 1967, S. 306.

2) SOU 1966:60, S. 25; zur Problematik der Registerführung im Zusammenhang mit der Geheimhaltung vgl. 3. Kapitel VI.

3) Welamson, Läkarsekretessen, S. 100 f.

4) Offentlighetsprincipen och myndigheterna, S. 12.

Eigenschaft, allgemein zugänglich zu sein. Aufzeichnungen und Unterlagen einzelner Privatpersonen können, wenn sie die Behörde nicht mehr für ihre Zwecke benötigt, an den ursprünglichen Besitzer zurückgegeben werden¹⁾. Nicht einmal die Verpflichtung der Behörden, ihre Akten überhaupt aufzubewahren, ist im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz ausgesprochen. Hierüber gibt es lediglich Verwaltungsvorschriften, die mit der TF keinen Zusammenhang haben²⁾.

3. Ausnahmebestimmungen

a) Die von einem Beamten zum ausschließlichen eigenen Gebrauch verfertigten Entscheidungsentwürfe, Ausarbeitungen mündlicher Voten und sonstige Notizen zur Vorbereitung bestimmter Entscheidungen oder Entschlüsse sind Gegenstand einer Sonderregelung. Die bisher erörterten Regeln über das "Erstellen" von Urkunden besagen, daß derartige Aufzeichnungen mit dem Erlaß einer Entscheidung oder dem Abschluß der Sache allgemein zugänglich werden. Nach TF 2:4 werden sie es jedoch nicht, soweit die Behörde sie nicht auch besonders "in Verwahrung nimmt". Diese Formulierung bedeutet, daß solche Konzeptpapiere zusammen mit den Akten oder sonstwie geordnet in das Behördenarchiv gelangen müssen. Der einzelne Beamte kann sie folglich dadurch vom Allgemeinwerden ausschließen, daß er sie nicht bei den Akten beläßt, sondern beispielsweise in sein Schreibtischschubfach legt oder - was ihm ohnehin freisteht - ver-

1) R 1952, not. I 92; SOU 1927:2, S. 26.

2) Vgl. 3. Kapitel V.

nichtet¹⁾. Der Vorschrift liegen gewisse urheberrechtliche Gedanken zugrunde: der Beamte soll seinen persönlichen Arbeitsstil entfalten können, ohne ungewollter Einblicke gewärtig sein zu müssen²⁾.

Inwieweit eine Notwendigkeit für eine derartige gesetzliche Regel besteht, ist nicht recht ersichtlich, denn ihre unmittelbare Anwendbarkeit wurde bisher nur verneint³⁾. Die Rechtsprechung betont insbesondere, daß eine Aufzeichnung dann nicht unter TF 2:4 falle, wenn sie sachliches Material enthalte, das aus dem Akteninhalt sonst nicht oder nicht ohne weiteres hervorgehe. Hiernach kann beispielsweise die Aufzeichnung über ein Telefongespräch keine "Gedächtnisnotiz" sein, wenn dieses auf die nachfolgende Entscheidung einwirkt, in ihr aber nicht besonders erwähnt wird. Ebenfalls kein Konzeptpapier, sondern eine allgemeine Urkunde ist z.B. eine von einem Beamten - sei es auch nur für den eigenen internen Gebrauch - aus Erfahrungswerten zusammengestellte Tabelle über Grundstückspreise⁴⁾.

Von den Behörden wird TF 2:4 in "entsprechender Anwendung" herangezogen zur Rechtfertigung der weitverbreiteten inoffiziellen Korrespondenz durch privat gehaltene sog. "Handbriefe". Gesetzesmaterialien und Rechtsprechung verneinen jedoch einen derartigen Zusammenhang⁵⁾.

Nach dem Reformvorschlag soll TF 2:4 gestri-

1) Welamson, Läkarsekretessen, S. 103.

2) SOU 1947:60, S. 220 f.

3) R 1951, ref. 29; JO 1955, S. 178; JO 1958, S. 222.

4) R 1952, not. S 15; vgl. auch SOU 1964:17, S. 309.

5) Vgl. 4. a).

chen werden. Stattdessen soll klargestellt werden, daß es sich bei "privaten" Mitteilungen, die die Amtstätigkeit des Empfängers betreffen, und bei Konzeptpapieren um allgemeine Urkunden handelt; jedoch soll die Geheimhaltung solcher Unterlagen möglich sein¹⁾.

b) Ausgenommen von den Regeln des zweiten Kapitels der TF sind die Belegexemplare jeder in Schweden gedruckten Schrift, die bei der Herausgabe an den Justizminister und an bestimmte Bibliotheken abgeliefert werden müssen²⁾.

c) Eine weitere Ausnahme macht TF 2:7 für Schriften und Briefe privater Herkunft, " die öffentlichen Archiven oder Bibliotheken oder sonst einer Behörde ausschließlich zur Aufbewahrung und Obhut oder für Forschungs- und Studienzwecke übergeben worden sind". Diese Bestimmung wurde vor allem im Hinblick darauf eingefügt, daß die private Korrespondenz von Persönlichkeiten des politischen Zeitgeschehens oftmals staatspolitisch und historisch wichtige Dokumente enthält, an deren Übernahme in öffentliche Archive ein besonderes Interesse besteht. Den dabei erfahrungsgemäß zu erwartenden Geheimhaltungswünschen des Besitzers bzw. seiner Erben sollte durch die Ausnahmenvorschrift von vornherein Rechnung getragen werden³⁾.

d) Schriftstücke, die sich zum Zwecke der Beförderung im Gewahrsam der Postbehörden befinden, sind nach herrschender Ansicht keine all-

1) Vgl. SOU 1966:60, S.12 und S.20; ferner die hier folgenden Ausführungen zu 4.a) und unten 3. Kapitel, Abschnitt X. S. 149.

2) Vgl. TF 2:7 und TF 4:7.

3) SOU 1966:60, S. 140 f.

gemeinen Urkunden¹⁾. Das ist aus dem Gesetz nicht zu entnehmen; insbesondere paßt TF 2:7 nicht, da Postsendungen nicht aufbewahrt, sondern an den Adressaten weiterbefördert werden sollen. Eine entsprechende Ergänzung der Ausnahmebestimmungen ist vorgesehen; sie soll auch die Korrespondenz von und mit Insassen geschlossener Anstalten, die sich zum Zwecke der Durchsicht und Genehmigung bei der Überwachungsbehörde (z. B. dem Staatsanwalt) befindet, erfassen²⁾.

4. Die Auslegung der Ausnahmeregeln bei bestimmten Formen der behördlichen Korrespondenz und Aktenführung

TF 2:4, der bloße vorbereitende Aufzeichnungen von der Öffentlichkeit ausnimmt, und TF 2:5 Abs. 2 mit verschiedenen Kriterien betreffend das "Erstellt"sein von Urkunden knüpfen an Merkmale aus dem Organisationsbereich der Behörden an, die einer gewissen Steuerung zugänglich sind. So kann die "Genehmigung" von Sitzungsprotokollen, die diese erst zu allgemeinen Urkunden werden läßt, hinausgezögert werden. So können sich die Aufzeichnungen über die Bearbeitung von Einzelvorgängen unter Umständen in "Gedächtnisnotizen" erschöpfen, die mit dem Erlass des nicht oder nur knapp begründeten Verwaltungsaktes vernichtet werden. Ganz generell kann der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit einen weitgehenden Verzicht der Behörden auf schriftliche Aufzeichnungen bewirken, was den Erfordernissen einer rechtsstaatlichen Verwaltung zweifellos vielfach zuwider-

1) SOU 1966:60, S.69; Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt, S.25; Strångh, FT 1954, S.34; abweichend nur Malmgren, Anm. zu § 29 SekrL.

2) SOU 1966:60, S.13 und S.142.

liefe. - Hier ist - wie in anderem Zusammenhang¹⁾ zunächst darauf hinzuweisen, daß der Öffentlichkeitsgrundsatz die Organisation des Aktenwesens weitgehend unberührt läßt, und daß das Bestreben der Behörden, die Effizienz des Einsichtsrechtes durch Maßnahmen der vorgenannten Art herabzusetzen, nicht von vornherein als ungesetzlich angesehen werden muß.

Systematische Untersuchungen über derartige indirekte Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips sind m.W. bisher nicht durchgeführt worden²⁾. Dagegen hat die Rechtsprechung die nachstehend erörterten und wohl typischen Verfahrensweisen herausgestellt und in verschiedenem Zusammenhang auf die Vereinbarkeit mit den Regeln des 2. Kapitels der TF hin geprüft.

a) Einzelmitteilungen von Behörde zu Behörde werden oftmals in persönlichen Schreiben - sogenannten "Handbriefen" - gemacht: als Adressat wird ein bestimmter Beamter genannt, und der Registrator der Behörde gibt solche Schreiben ungeöffnet an den Betreffenden weiter, da es denkbar ist, daß sie auch private Mitteilungen enthalten.

Die "Handbriefe" werden von den meisten Beamten als "Gedächtnisnotizen" nach TF 2:4 angesehen, die niemandem gezeigt zu werden brauchen und auch nicht dem Behördenarchiv oder den Sachvorgängen,

1) Vgl. oben 2.c), S.30f und 3. Kapitel, V. Abschnitt, S. 112 ff.

2) Eine norwegische Kommission, die die praktischen Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips in Schweden untersuchte, faßte seine diesbezüglichen Beobachtungen mit der unsicheren Feststellung zusammen: "Die allgemeine Praxis scheint es zu sein, daß man zu wenig aufschreibt, so daß es später schwierig ist, die der Entscheidung vorausgegangenen Überlegungen zu rekonstruieren", Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S.17.

die sie betreffen, zuzuführen sind. Da sie oftmals recht wichtige Mitteilungen enthalten, ist es nicht ungewöhnlich, daß die Beamten sie gesammelt in den Dienstzimmern aufbewahren. Bei den Militärdienststellen werden solche "Privatarchive" - insbesondere Personaldinge betreffend - zuweilen sogar dem Amtsnachfolger übergeben¹⁾.

Auch ist es vorgekommen, daß dienstliche und sachbezogene Rundschreiben den untergeordneten Amtsträgern als "Handbrief" zugesandt wurden²⁾.

Die Korrespondenz mittels Handbriefen wurde vom Gesetzgeber schon bei den Reformarbeiten vor 1950 als problematisch im Hinblick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz angesehen; man begnügte sich aber damit, auf die Rechtsprechung als Regulativ zu verweisen³⁾.

Rechtsprechung und Aufsichtsorgane betrachten die Handbriefe immer dann als allgemeine Urkunden, wenn sie mit der Amtsausübung des Empfängers in irgendeinem Zusammenhang stehen, es sich also nicht ausnahmsweise um reine Privatmitteilungen handelt⁴⁾. Justitie- und Militieombudsman lassen bei Beschwerden über die Nichtherausgabe solcher Schriftstücke die Briefe dann meist im vollen Wortlaut unter Angabe des Absenders und des Empfängers in ihren Amtsberichten abdrucken⁵⁾. Der einzelne Beamte hat aber nicht zu befürchten, schon dafür zur Verantwortung gezogen zu werden,

1) MO 1950, S.476 f.; MO 1954, S.214 (230 f.).

2) JO 1958, S.263 ff.

3) KProp 1948:230, S.130; vgl. auch SOU 1947:60, S. 220.

4) R 1946, ref.3; R 1952, ref.2; R 1963, ref.41; vgl. ferner die Zitate der folgenden Anmerkung. Wie die Rechtsprechung de lege ferenda Promemoria, S.27 f.

5) Z.B. JO 1951, S.132 ff.; 1963, S.154 f.; 1965, S.294 ff.

daß er eine derartige vertrauliche Korrespondenz überhaupt führt. Hier liegt die Grenze zwischen dem Anspruch des Bürgers auf Einsichtgewährung und den behördeninternen Arbeits- und Verfahrensmethoden: man folgert nicht etwa aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz, daß auch die Handbriefe in den Ein- und Ausgangsregistern der Behörden erfaßt werden müßten, sondern hält den Beamten zugute, daß eindeutige Verwaltungsvorschriften insoweit nicht existieren¹⁾.

Soweit ersichtlich, wird der Brauch einer persönlichen und vertraulichen Korrespondenz im wesentlichen nur innerhalb der Verwaltung, also von Amtsträger zu Amtsträger, geübt. Es liegen jedenfalls aus jüngerer Zeit keine Klagen darüber vor, daß auch Korrespondenz mit Außenstehenden in dieser Form abgewickelt wird. Im Jahre 1934 war ein Beamter, der in einem solchen Fall ein ihm zugegangenes Schriftstück verheimlicht hatte, vom obersten Gerichtshof wegen Dienstvergehens verurteilt worden²⁾.

b) Insbesondere in Personalangelegenheiten kommt es vor, daß die in den Akten oder Führungs-

1) Vgl. JO 1967, S.192 ff. - Die Vorschriften über die Registerführung - vgl. oben S. 29 - werden also nicht auf persönliche Schreiben, wie es die Handbriefe sind, bezogen. Merkwürdigerweise hat sich das Öffentlichkeitskomitee, das einerseits die Problematik der Handbriefe erörtert und andererseits ausführlich für eine Erweiterung der Verpflichtung zur Führung von Eingangsregistern plädiert, mit der Frage einer Registrierung der Handbriefe nicht befaßt, vgl. SOU 1966:60, S.109 und 135 ff. Ich schließe daraus, daß es die herkömmliche Praxis insoweit nicht ändern will; denn anderenfalls wäre zumindest im Hinblick auf das persönliche Briefgeheimnis eine eingehendere Erörterung nötig gewesen.

2) H 1934, S.643 ff; ausführlich dazu unten S.52 f.

zeugnissen enthaltenen offiziellen Angaben durch schriftliche "Gedächtnisnotizen" ergänzt werden, die auf fernmündlich bei anderen Dienststellen eingeholten Auskünften beruhen. Solche Aufzeichnungen können bei Beschlüssen über Einstellungen oder Beförderungen eine entscheidende Rolle spielen, ohne offizieller Bestandteil der Akten zu werden und ohne in den Entscheidungsgründen als Quelle genannt zu sein¹⁾.

Nach dem Wortlaut von TF 2:4 ist eine solche Verfahrensweise nicht zu beanstanden, da es sich um Aufzeichnungen handelt, die "zur Vorbereitung einer Entscheidung" dienen. Wie weiter oben erörtert, wird TF 2:4 jedoch eng ausgelegt und nicht auf Schriftstücke bezogen, die für die sachliche Entscheidung als Quelle dienen können, ganz unabhängig von der Form, in der sie niedergelegt sind²⁾. Auch wenn nur in handschriftlichen Notizen festgehalten, sind also telefonisch oder sonst mündlich eingeholte Auskünfte dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterworfen. Freilich folgt daraus nicht, daß solche Unterlagen auch aufbewahrt und archiviert werden müssen; inwieweit eine derartige Verpflichtung der Behörden besteht, läßt die Druckfreiheitsverordnung überhaupt offen³⁾.

Ebenso bleibt es dahingestellt, ob und in welchem Umfange mündlich eingeholte Auskünfte überhaupt schriftlich niederzulegen sind. Dies ist eine Frage des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechtes, die gegenwärtig nicht durch Rechtsvorschriften geregelt

1) Hierzu vor allem JO 1967, S.192 ff.; vgl. unten 4.Kapitel, I.1 Seite 156.

2) Vgl. Anm.3 auf S. 32; Malmgren, TF 2:4 Anm.1; Promemoria, S. 27, mit weiteren Nachweisen.

3) Vgl. oben S. 31 und unten 4. Kapitel, V, S.112 ff. mit näheren Ausführungen zu den Archivierungsbestimmungen; ferner SOU 1966:60, S.137.

ist. Der Justitieombudsman hat sich - offenbar im Hinblick auf von ihm festgestellte erhebliche Unterlassungen der Behörden - auf den Standpunkt gestellt, dem Öffentlichkeitsgrundsatz müsse die Verpflichtung der Behörden zur schriftlichen Dokumentierung aller entscheidungserheblichen Tatsachen zur Seite gestellt werden¹⁾. - Der 1964 veröffentlichte Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes sieht folgende Bestimmung vor:

Entscheidungserhebliche Tatsachen, die dem Verfahren während der Ermittlungen anders als auf schriftlichem Wege zugeleitet werden, sind aufzuzeichnen²⁾.

In der Begründung hierzu wird andererseits erklärt, es müsse "ein gewisser Raum" für den Austausch vertraulicher Mitteilungen ohne Aufzeichnungen bestehen bleiben³⁾.

c) Materialsammlungen und Berichte für legislative Zwecke, die bei einer Behörde zusammengestellt und einer anderen Behörde zur Auswertung übersandt werden, gelten bei den Behörden - und unter gewissen Voraussetzungen auch beim Regierungsgericht und beim Justitieombudsman - trotz der Versendung als "zur Vorbereitung einer Entscheidung" gemäß TF 2:4 dienende Aufzeichnungen oder als im Sinne von TF 2:5 Abs.2 noch nicht "erstellte" Schriftstücke, von deren Registrierung allgemein abgesehen werden kann. Zugrunde liegt eine vor allem in der Ministerialbürokratie verbreitete Handhabung, die vor einigen Jahren auch im Reichstag erörtert wurde, nachdem sogar einem Abgeordneten die Einsicht in solche Unterlagen zunächst verweigert worden war⁴⁾. Es handelte sich um die Korrespondenz zwischen einem Ministerium und einer untergeordneten Fachbehörde, die - in der Form von "Handbriefen" ge-

1) JO 1967, S. 192 ff.

2) SOU 1964:27, S. 32.

3) SOU 1964:27, S. 384.

4) Vgl. den ausführlichen Bericht in JO 1964, S.453 ff.

führt - die Beantwortung einer "Interpellation" im Reichstag¹⁾ vorbereiten sollte. In einer Stellungnahme, die der später ebenfalls mit der Sache befaßte Justitieombudsman anforderte, erläuterten die Ministerien ihre Verfahrensweise dahingehend, daß es bei Materialsammlungen im Zusammenhang mit Interpellationen deshalb nicht üblich und erforderlich sei, Eintragungen in den allgemeinen Ein- und Ausgangsregistern zu machen, weil es sich nicht um Verfahren handle, von deren Ausgang Individualrechte abhingen²⁾. Der Justitieombudsman meinte hier, weder die Form der "Handbriefe" noch die vorerwähnte Motivation änderten etwas daran, daß es sich um allgemeine Urkunden gehandelt habe; er ließ jedoch die Praxis, die zu einer erheblichen Verzögerung der Herausgabe an den Abgeordneten geführt hatte, unbeanstandet³⁾.

In ähnlichem Zusammenhang verneinten aber sowohl das Regierungsgericht als auch der Justitieombudsman den Tatbestand "allgemeine Urkunde" mit der Begründung, die Unterlagen seien nicht gemäß TF 2:5 Abs.2 "genehmigt" und "expediert" worden⁴⁾: Ein Zentralamt hatte Untersuchungen zur Verwaltungsorganisation der Hochschulen durchgeführt und einen für ein Gesetzesvorbereitendes Komitee bestimmten Bericht hierüber gefertigt. Einige Monate vor der offiziellen Übergabe des Berichtes wurde dem Komitee eine Zusammenfassung des Untersuchungsergebnisses mit der Erklärung übersandt, daß es sich um nichtöffentliches Arbeitsmaterial handle. Einem Journalisten, der ein Exemplar dieser Zusammenfassung in der Zwischenzeit bei der absendenden Behörde einsehen wollte, wurde die Einsicht verweigert. Hierzu bemerkte

1) Interpellationen sind schriftliche Anfragen des Reichstags an die Regierung, die diese in der Regel durch ein Kabinettsmitglied schriftlich und - in Zusammenfassung - mündlich beantworten läßt. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Beantwortung besteht nicht. Vgl. § 52 der Riksdagsordning.

2) JO 1964, S. 458.

3) JO 1964, S. 461 ff.

4) R 1963, ref.16; JO 1964, S.444 und 1966, S.372.

der Justitieombudsman:

Das Gesetz hindert nicht, daß Ausarbeitungen von Berichten und Schriftstücken anderen Behörden zur Kenntnis gebracht werden, bevor sie genehmigt und expediert worden sind. Ein solches Verfahren, das eine häufig vorkommende Form der Beratschlagung zwischen Beamten verschiedener Behörden darstellt, führt nicht dazu, daß die betreffenden Urkunden als im Sinne der Druckfreiheitsverordnung erstellt anzusehen sind.¹⁾

Das Herausgabebegehren war hier nur an die absendende Behörde gerichtet worden, nicht aber an die Körperschaft, die die Unterlagen zur Kenntnisnahme erhalten hatte. In der Literatur ist daraufhin geäußert worden, nach TF 2:5 Abs.1 seien die Arbeitspapiere jedenfalls bei der empfangenden Behörde der Allgemeinheit zugänglich²⁾. Eine andere Entscheidung des RegierungsgERICHTS - die allerdings weiter zurückliegt - erscheint geeignet, diese Betrachtungsweise zu stützen³⁾: In einem Zivilrechtsstreit forderte das Revisionsgericht eine Stellungnahme der obersten Medizinalbehörde zum Gesundheitszustand des Klägers an. Die Behörde beauftragte daraufhin zwei ihr nicht angehörende Sachverständige mit der Untersuchung des Klägers. Bei der Abgabe ihrer Gutachten erklärten die Sachverständigen, daß es sich noch nicht um die endgültigen Untersuchungsergebnisse handle; vielmehr solle noch ein weiterer Sachverständiger hinzugezogen werden. Eines der Gutachten trug deshalb auch keine Unterschrift. Der Kläger erfuhr aber von der Existenz der vorläufigen Gutachten und verlangte bei der Behörde, diese einzusehen. Die Behörde lehnte ab mit der Begründung, es handle sich noch nicht um allgemeine Urkunden, denn vor der Weitergabe an das Gericht sei eine Überarbeitung und Änderung vorgesehen. - Hier erklärte das RegierungsgERICHT, daß es sich um bei einer Behörde "eingegangene" Schriftstücke und deshalb um allgemeine Urkunden handle.

1) JO 1964, S. 444 f.

2) Josefson, Rättspraxis, S.177; vgl. auch Allmänna handlingars offentlighet, S.17. Das wenig sinnvolle Ergebnis wäre, daß Urkunden mit identischem Inhalt bei der einen Behörde eingesehen werden könnten, bei der anderen dagegen nicht.

3) R 1958, ref. 55.

III. Inhalt und Umfang der Berechtigung

1. Die Einsichtnahme

Allgemeine Urkunden, sofern sie nicht geheim gehalten werden müssen bzw. können, sind jedem, der es wünscht, an Ort und Stelle auszuhändigen. Der Einsichtnehmende kann die Urkunde dann lesen oder abschreiben, oder sich nach Belieben Auszüge und Notizen machen. Eine Entfernung der Originalurkunden aus den Behördenräumen kommt grundsätzlich nicht in Betracht; die Ausleihe allgemeiner Urkunden an Wirtschaftsunternehmen und Rechtsanwälte zur Fertigung von Fotokopien ist zwar weitgehend üblich, ein Rechtsanspruch hierauf besteht jedoch nicht¹⁾. Der die Einsicht wünschende Bürger kann auch nicht verlangen, daß die Urkunde zum Zwecke der Einsichtnahme an eine andere Behörde versandt wird, woran er dann ein Interesse haben kann, wenn die verwahrende Behörde in weiterer Entfernung von seinem Wohn- oder Aufenthaltsort liegt. Dies ergibt sich außer aus der Formel "an Ort und Stelle" auch indirekt aus den Verfahrensvorschriften, die ein Zusammenwirken mehrerer Behörden zum Zwecke der Einsichtgewährung nicht vorsehen²⁾.

Den Behörden obliegt es, jede verlangte Urkunde "sofort und so schnell wie möglich" herauszugeben. Die Einsicht braucht aber dann nicht oder nicht gleich gewährt zu werden, "wenn bedeutende Hindernisse entgegenstehen". In der Praxis werden in gewissem Umfange eine anderweitige dienstliche Inanspruchnahme der Urkunde bzw. wichtige andere Obliegenheiten des für die

1) JO 1966, S. 448 ff.

2) Vgl. R 1960, not. I 116.

Herausgabe zuständigen Beamten als derartige Hindernisse angesehen¹⁾, ferner z.B. die Gefahr der Beschädigung bei alten und wertvollen Urkunden²⁾.

Die Erweiterung des Öffentlichkeitsgrundsatzes de lege ferenda auf andere als nur schriftliche Aufzeichnungen soll nach den Vorschlägen des Öffentlichkeitskomitees mit der Verpflichtung der Behörden Hand in Hand gehen, die zur Wahrnehmung von Ton-, Film- und elektronischen Aufnahmen erforderlichen Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, soweit die angegangene Behörde im Besitz der entsprechenden Einrichtungen ist³⁾. Seitens der Behörden ist die Befürchtung geäußert worden, daß sie hierdurch gezwungen werden könnten, der Allgemeinheit elektronische Datenverarbeitungsanlagen "zur Verfügung" zu stellen⁴⁾. Das Komitee begegnet dem mit dem Hinweis, daß der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht die Verpflichtung der Behörden beinhalte, irgendeine Bearbeitung ihrer Unterlagen durchzuführen. Weiter äußert es die Auffassung, daß die Sichtbarmachung elektronisch gespeicherter Daten durch die Ausgabeeinheiten der Datenverarbeitungsanlagen ein der Erteilung von Abschriften vergleichbarer Vorgang sei, für den nach dem Kostendeckungsprinzip von dem Antragsteller Entgelt gefordert werden könne⁵⁾. Eine eingehendere Würdigung der sich durch die elektronische Datenverarbeitung für die Handhabung des Einsichtsrechtes ergebende Problematik hat bisher m.W. nicht

1) R 1945, not. S 417; JO 1945, S. 114 ff.

2) KProp 1948:230, S. 134.

3) SOU 1966:60, S. 25.

4) SOU 1966:61, S. 243.

5) SOU 1966:60, S. 212.

stattgefunden.

Der Zugang zu allgemeinen Urkunden kann nicht durch die Festlegung bestimmter Sprechstunden der Behörden zeitlich eingeschränkt werden, sondern ist generell während der Dienststunden zu gewähren. Die Überwachung einer sich in den Feierabend hinein erstreckenden Einsichtnahme wird den Beamten jedoch nicht zugemutet¹⁾.

2. Abschriften

Neben oder statt der Einsichtgewährung kann auch verlangt werden, daß die Behörde von der Urkunde eine beglaubigte Abschrift herstellt und dem Antragsteller zur freien Verfügung aushändigt. Dies muß nach dem Gesetzeswortlaut nicht "an Ort und Stelle" geschehen; die Zusendung der Abschrift kann also gefordert werden, und der Antragsteller braucht hierfür nicht persönlich vorzusprechen.

Nur eine Abschrift und nicht die Einsicht kann verlangt werden, wenn der Urkundeninhalt teilweise geheimzuhalten und eine visuelle Trennung nicht möglich ist. Bei der Abschrift ist der geheimzuhaltende Teil auszuschließen. Wenn an sich nicht geheimzuhaltende Mitteilungen in einem Geheimcode niedergelegt sind, soll die Behörde nach dem Reformvorschlag verpflichtet sein, über den Inhalt der Urkunde schriftlich zu "berichten"²⁾.

Im übrigen ist die Befugnis, eine Abschrift zu erhalten, teilweise subsidiär. Kopien von Karten, Zeichnungen und Bildern können nicht gefordert werden, wenn die Möglichkeit zur Ein-

1) JO 1966, S. 357 ff.

2) SOU 1966:60, S. 25.

sichtnahme besteht; das gleiche gilt grundsätzlich für alle Urkunden, die bei den Kommunalbehörden verwahrt werden¹⁾. Die Erteilung amtlicher Abschriften ist außerdem gebührenpflichtig²⁾.

3. Die Bestimmtheit des Antrages auf Einsichtgewährung bzw. Abschrifterteilung

Es ist in der Praxis nicht erforderlich, daß die herausverlangte Urkunde der Sache nach oder den Ordnungsmerkmalen des Behördenarchivs entsprechend genau bezeichnet wird³⁾. Die vom Antragsteller gemachten Angaben müssen es der Behörde jedoch objektiv ermöglichen, bestimmte Urkunden als herausverlangt zu identifizieren. Beispielsweise kann es ausreichend sein, wenn ein Antragsteller Einsicht in alle "ihn selbst betreffenden" Urkunden verlangt⁴⁾. Auch bezüglich der Quantität der herausverlangten Urkunden gilt grundsätzlich keine andere Einschränkung als die, daß ein Einsichtswunsch nicht zu einer wesentlich vermehrten und die Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben gefährdenden Arbeitsbelastung der Behörde führen darf.

- Das Regierungsgericht hob einmal eine Anordnung des Stockholmer Oberstadtdirektors auf, die den Meldebehörden untersagte, die vom Beherbergungsgewerbe eingehenden Aufenthaltsanzeigen in

1) Das Kommunalgesetz sieht jedoch vor, daß die Abschriften, die sich der Einsichtnehmende selbst anfertigt, auf Wunsch kostenlos zu beglaubigen sind: Kommunallag (SFS 1953, Nr. 753) §§ 26, 29 und Verweisungsvorschriften.

2) Die Gebühr für beglaubigte Abschriften oder Kopien beträgt gegenwärtig pro Seite skr 3,- (DM 2,20); vgl. KK 29/10 1964 om expeditiönsavgift m. m., Bilaga.

3) Allmänna handlingars offentlighet och sekretess, S. 21.

4) R 1960, not. I 68.

toto an die Presse zur Durchsicht herauszugeben und die eine Herausgabe nur insoweit zu lassen wollte, als die Reisenden namentlich bezeichnet würden¹⁾.

Äußert der Antragsteller in allgemeiner Form den Wunsch, über einen bestimmten Sachverhalt Kenntnis zu erlangen, so ist durch Auslegung zu ermitteln, ob damit nicht der gesetzliche Anspruch auf Akteneinsicht geltend gemacht wird. Hierzu folgender Fall²⁾: Ein Pfarrer weigerte sich, einem Handelsunternehmen auf dessen Anfrage hin mitzuteilen, ob eine bestimmte Person - es handelte sich um einen Schuldner des Unternehmens - in den Kirchenbüchern geführt werde und was daraus über den derzeitigen Aufenthaltsort hervorgehe. Er vertrat hierzu die Auffassung, es sei ihm nicht zuzumuten, diesem Ersuchen zu Lasten der ihm obliegenden Seelsorge nachzugehen, zumal er mit derartigen Anfragen ständig belastigt werde. Das Regierungsgericht verwies hierzu auf die Möglichkeit, die gewünschte Auskunft durch einen Auszug aus den Kirchenbüchern zu erteilen und erklärte den Geistlichen gemäß dem Öffentlichkeitsgrundsatz für dazu verpflichtet^{3) 4)}.

-
- 1) R 1945, not. S 417. Angesichts der Übung vieler Dienststellen, die gesamte eingehende Post zur Durchsicht für die Presse bereitzuhalten - vgl. oben S.17 - dürfte es heutzutage ohnehin nicht mehr zu derartigen Anordnungen kommen.
 - 2) R 1942, ref. 18.
 - 3) Die kirchlichen Organe unterliegen gemäß TF 2:3 dem Öffentlichkeitsgrundsatz, vgl. oben I.2., S.21.
 - 4) Allerdings scheint die Rechtsprechung den Weg, bloße Auskunftswünsche der Bürger in die Geltendmachung des Einsichtsrechtes umzudeuten, nicht weiter gegangen zu sein. Natürlich könnten inzwischen die weitergehenden Auslegungsgrundsätze in der Verwaltung Platz gegriffen haben, so daß es deshalb zu keinen weiteren Entscheidungen kam. Auch nach heutiger Auffassung umfaßt das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich jedoch nicht die Erteilung von Auskünften, vgl. oben S.13 und 4.Kap.I., S.151 ff.

IV. Verfahrensvorschriften

1) Das Verwaltungsverfahren, insbesondere die Zuständigkeit

Der Antrag auf Herausgabe ist an diejenige Behörde zu richten, die die Urkunde in ihrem Besitz hat. Die Behörde prüft, ob die betreffende Urkunde eine "allgemeine" Urkunde, und gegebenenfalls, ob sie geheimzuhalten ist. Wird ersteres bejaht und letzteres verneint, so ist unverzüglich die Einsicht zu gewähren. Hierbei macht es grundsätzlich keinen Unterschied, ob es sich um eigene Unterlagen der Behörde oder um Akten anderer Behörden handelt, die vorübergehend in ihrem Besitz sind. Die Mitwirkung einer zweiten Behörde ist auch im letzteren Fall regelmäßig nicht vorgesehen¹⁾. Nur für Urkunden, die Staatsgeheimnisse enthalten, kann die Prüfung der Herausgabefrage bestimmten Behörden ausschließlich vorbehalten sein²⁾.

Die Entscheidung über die Einsichtgewährung ist zunächst von demjenigen Beamten zu treffen, der die Akten in seiner Obhut hat, bei größeren Behörden also vom Registrator oder Archivar, bei kleinen Behörden vom geschäftsführenden Sekretär. Verweigert dieser die Herausgabe, so ist, wenn der Antragsteller sich damit nicht zufriedengibt, das oberste Beschlußorgan der Behörde mit der Sache zu befassen. Der Registrator kann "in zweifelhaften Fällen" von einer eigenen Entscheidung absehen; er muß jedoch entscheiden, wenn sonst eine unzumutbare Verzögerung eintreten würde, wenn also der Behördenleiter nicht

1) Vgl. jedoch 3. Kapitel, III. B. 2.

2) TF 2:14, Abs. 2; vgl. 3. Kapitel, VII.

zu erreichen ist oder wenn das beschließende Kollegium voraussichtlich nicht innerhalb kürzerer Zeit zusammentreten wird¹⁾. Die Behörde kann jedoch die Befugnis ihres Registrators oder Archivars zur Einsichtgewährung beschränken, insbesondere bestimmte Urkunden hiervon ausnehmen. Eine Möglichkeit dazu ist die Anbringung eines Geheimvermerks gemäß TF 2:14 auf der Urkunde²⁾.

Formvorschriften bestehen für das Verfahren nicht. Der Antrag auf Einsichtgewährung kann mündlich oder schriftlich gestellt werden. Eine Legitimationsprüfung oder die Feststellung der Personalien des Antragstellers ist nicht üblich und wird außer bei Vorliegen besonderer Umstände auch als nicht zulässig erachtet³⁾.

In der Regel vollzieht sich das Verfahren mündlich. Wenn der Antragsteller jedoch gegen eine Einsichtverweigerung Beschwerde einlegen will, ist die Behörde zur schriftlichen Niederlegung ihrer Entscheidung sowie zu einer Rechtsmittelbelehrung verpflichtet.

2. Das Rechtsmittelverfahren⁴⁾

Gegen die Ablehnung eines Antrags auf Einsichtgewährung, die von dem Beschlußorgan einer Behörde ausgesprochen worden ist, gibt es das Rechtsmittel der Verwaltungsbeschwerde⁴⁾. Zuständig für die Beschwerdeentscheidung ist in

1) Vgl. Malmgren, TF 2:9, Anm. 3.

2) Vgl. Malmgren, TF 2:9, Anm. 2 a, und 3. Kapitel, VI. a.E. und VII.

3) Offentlighetsprincipen och myndigheterna, S. 15.

4) Zum System des schwedischen Verwaltungsschutzes kann auf Voigt, Das Recht auf Einsicht in die Akten der Verwaltungsbehörden, S.127 und v. Moltke in Aufbau, Verfahren und Rechtsstellung der Patentämter, S. 230 ff., S. 235 f. verwiesen werden.

erster Linie diejenige übergeordnete Behörde, die der Sache nach, zu der die Urkunde gehört, Beschwerdeinstanz wäre, in zweiter Linie, d.h. wenn sich die Urkunde bei einer sachlich nicht mit ihr befaßten Behörde befindet, diejenige Behörde, die allgemein als Beschwerdeinstanz für die entscheidende Behörde fungiert. TF 2:11 enthält, um in jedem Falle den Rechtsweg sicherzustellen, eine Reihe weiterer Hilfszuständigkeiten und spiegelt damit die derzeitige Uneinheitlichkeit des schwedischen Verwaltungsverfahrensrechts wider.

Nicht anfechtbar ist die Entscheidung eines Ministeriums, doch ist hierbei zu beachten, daß aufgrund der funktionellen Zuständigkeitsregel durchweg zunächst ein untergeordneter Beamter die Entscheidung trifft, und hiergegen der Antrag auf nochmalige Entscheidung durch den "Chef des Ministeriums" gestellt werden kann. Bei dem Reichstag unterstellten Behörden, also z.B. beim Justitieombudsman, gibt es ebenfalls keine Beschwerdemöglichkeit¹⁾.

Die Beschwerde ist schriftlich einzureichen. Die Einlegungsfrist beträgt drei, bei Beschlüssen der Kommunalbehörden fünf Wochen²⁾. Von der Beschwerdebehörde wird die Rechtmäßigkeit und - außer bei Beschlüssen der Kommunalbehörden - auch die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung überprüft³⁾. Die Behörde, die den angefochtenen Beschluß erlassen hat, ist zu hören⁴⁾. Kosten sind in einem Verfahren, das auf die Gewäh-

1) Malmgren, TF 2:11, Anm. 2; Allmänna handlingars offentlighet, S. 29.

2) L 4/6 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut; JO 1957, S. 269.

3) Strömberg, Förvaltningsrätt, S. 58 f.

4) Strömberg, Förvaltningsrätt, S. 175.

rung von Akteneinsicht gerichtet ist, nicht zu erheben.

Ist die die Einsicht verweigernde Behörde einem Minister unmittelbar untergeordnet, so ist für die Beschwerde nicht der Minister, sondern das "Regierungsgericht" als zentrale Beschwerdeinstanz auf der obersten Ebene der Administration zuständig. War der ursprüngliche Antrag bei einer unteren Behörde gestellt und hatte die dem Ministerium untergeordnete Mittelbehörde die Beschwerdeentscheidung zu treffen, so kann - im Falle der Zurückweisung der Beschwerde - weitere Beschwerde erhoben werden, über die wiederum das Regierungsgericht entscheidet. Es ist möglich, daß der Beschwerdeführer auch mit der weiteren Beschwerde noch nicht die Ministerialebene und damit das Regierungsgericht erreicht¹⁾; dann kann er die weitere Beschwerdeentscheidung nochmals angreifen.

Das Rechtsmittelverfahren erschöpft sich im administrativen Beschwerdeweg; eine verwaltungsgerichtliche Klage gibt es in Schweden nicht²⁾.

1) Strömberg, Förvaltningsrätt, S.165; SOU 1966:70, S. 254.

2) Deshalb ist das Regierungs"gericht" nicht eigentlich ein Gericht: im Rahmen seiner Beschwerdeentscheidungen ist es über die rechtliche Prüfung hinaus zur Entscheidung auch nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten berufen; andererseits gibt es Beschwerdesachen, für die nicht das Regierungsgericht, sondern nur die Regierung ("Staatsrat") zuständig ist, die ihrerseits der Kontrolle durch das Regierungsgericht nicht unterliegt. Hierzu Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, S. 304.

Die Bezeichnung "Gericht" beim Regierungsgericht erklärt sich daher, daß der Schwerpunkt der Entscheidungstätigkeit - im Gegensatz zu der der politisch orientierten Regierung - bei der rechtlichen Überprüfung der Verwaltungsakte liegt und daß die Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen, vgl. Sundberg, a.a.O. und SOU 1966:70, S. 253 und 257 ff.

Der - im Jahre 1937 eingeführten - Beschwerdebefugnis wird eine große praktische Bedeutung nicht beigemessen¹⁾. Den Jahrbüchern des Regierungsgerichtes, in dem alle Entscheidungen verzeichnet sind, ist aber zu entnehmen, daß von 1950 bis 1965 immerhin in 115 Fällen das Einsichtsrecht bis zur höchsten Instanz geltend gemacht wurde.

Wird eine Akteneinsicht gewährt, so können Interessen Dritter berührt sein, insbesondere wenn es sich um Vorgänge handelt, die einzelne Bürger oder Unternehmen betreffen. Die Möglichkeit, die dem Einsichtsbegehren stattgebenden Behördenentscheidungen ebenfalls im Verwaltungsrechtsweg anzugreifen, gibt es jedoch nicht. Gegen die Bestrebungen, den Rechtsweg auch insoweit zu eröffnen, wird vor allem geltend gemacht, die mit einer solchen Beschwerdebefugnis zu verbindende zeitliche Verzögerung jeder Einsichtnahme würde die Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes entscheidend herabmindern²⁾.

1) Promemoria, S. 15.

2) SOU 1966:60, S. 88 f.

V. Der strafrechtliche Schutz des Einsichtsrechts

Die grundlose Weigerung, eine allgemeine Urkunde zur Einsicht herauszugeben, war früher ausdrücklich unter Strafe gestellt¹⁾. Heute gibt es eine derartige besondere Strafvorschrift nicht mehr²⁾. Anwendbar kann jedoch eine dem schwedischen Beamtenstrafrecht eigentümliche Bestimmung sein, die sehr weitgefaßt das Außerachtlassen der dienstlichen Obliegenheiten - mögen diese sich aus Vorschriften, Anordnungen oder auch nur "aus der Beschaffenheit des Amtes" ergeben - unter Strafe stellt³⁾; die Strafverfolgung setzt nicht die Genehmigung der Dienstbehörde oder einen Strafantrag voraus⁴⁾. Anklagebehörden und Gerichte handhaben die tatbestandsmäßig nahezu uferlose Strafvorschrift jedoch restriktiv: nicht jedes festgestellte Dienstversehen führt zu einer öffentlichen Anklage, und die Gerichte bezeichnen ein derartiges Versehen zuweilen ausdrücklich als nicht strafwürdig⁵⁾.

Eine Verletzung oder Mißachtung der Vorschriften des 2. Kapitels der TF hat früher zu Anklagen und Verurteilungen nach dieser allgemeinen Strafnorm geführt, wozu folgender Fall aus dem Jahre 1934 dargestellt sei⁶⁾:

Eine Frau hatte sich bei der Gesundheitsbehörde über einen Arzt beschwert, der sie nach ihrer Ansicht falsch behandelt hatte. In dem

1) Vgl. 2. Kapitel, III. 1.

2) Staedler, Handlingssekretess, S. 78.

3) BrB 20:4 (deutsch wiedergegeben bei Haller, Justitieombudsman, S. 48); für Soldaten entsprechend in BrB 21:18.

4) Vgl. BrB 20:14.

5) Beckmann-Holmberg-Hult-Strahl, Brottsbalken II, S. 370.

6) H 1934, S. 643 ff.

hierauf eingeleiteten Disziplinarverfahren führte der Sachbearbeiter der Behörde ein Telefongespräch mit dem Arzt, in dem er um eine ergänzende schriftliche Stellungnahme zu den Beschuldigungen bat und deren vertrauliche Behandlung zusicherte. Das hierauf eingehende Schreiben des Arztes, das an den Sachbearbeiter persönlich, aber unter seiner Amtsbezeichnung und Behördenanschrift, gerichtet war, wurde auch nicht im Eingangsregister der Behörde vermerkt. Die Frau, die das Verfahren ins Rollen gebracht hatte, erfuhr jedoch von dessen Existenz und ersuchte um Erteilung einer Abschrift. Dies wurde von dem Sachbearbeiter, und auf seine Veranlassung auch von der Behörde, abgelehnt. - Der Justitieombudsman und mit ihm die Gerichte sahen in der vertraulichen Behandlung des Schreibens und in der Weigerung, es herauszugeben; ein strafbares Dienstversehen; der Sachbearbeiter wurde zu einer - wenn auch nur geringfügigen - Geldstrafe verurteilt.

Aus späterer Zeit sind Verurteilungen dieser Art nicht bekannt geworden. Der Justitieombudsman hat 1965 in folgendem Fall trotz energischer Vorstellungen seitens der Presseorganisationen keine Anklage erhoben, obwohl er selbst das Verhalten des betreffenden Beamten als Dienstversehen im Sinne des Strafgesetzes wertete¹⁾:

Der Kanzlist einer Provinzialbehörde hatte sich geweigert, einigen Journalisten Einblick in das Ein- und Ausgangsregister zu gewähren, und dies damit begründet, es sei für ihn nicht feststellbar, inwieweit die Registereintragungen geheimgehalten werden sollten, und er wolle einer diesbezüglichen Entscheidung des Beschlußorgans

1) JO 1967, S. 302.

seiner Behörde nicht vorgreifen. - Der Justitieombudsman begnügte sich damit, dieses Verhalten durch eine "ernsthafte Ermahnung" zu rügen,¹⁾ und es dürfte unwahrscheinlich sein, daß sich dem eine Disziplinarmaßnahme der Dienstbehörde anschloß.

- 1) Der Justitieombudsman kann zu einer Anklageerhebung nicht gezwungen werden; er ist nicht einmal verpflichtet, auf die bei ihm eingehenden Anträge und Beschwerden überhaupt etwas zu veranlassen. Unabhängig vom Justitieombudsman kann aber auch die Staatsanwaltschaft bei Amtsvergehen tätig werden; sieht sie von einer Anklageerhebung ab, kann grundsätzlich der Verletzte selbst Anklage erheben, vgl. RB 20:8 f.; 47:1 ff.; Ekelöf, Rättegång II, § 12 III 2 C. Derartige private Anklagen sind aber nicht zulässig bei Amtsvergehen von Richtern und höheren Verwaltungsbeamten, soweit durch eine ausdrückliche Vorschrift die erstinstanzliche Zuständigkeit eines zweitinstanzlichen Gerichts oder des obersten Gerichtshofes angeordnet ist; vgl. RB 20:10; 2:2; 3:3.

Die Feststellung bei Haller, Justitieombudsman, S. 177, es sei dem Ermessen des Justitieombudsman anheimgestellt, ob er jeweils Anklage erheben wolle oder nicht, für ihn gelte also das Opportunitätsprinzip, entspricht jedoch keineswegs dem geltenden Gesetz. Nach § 96 RF gehört es zu den Aufgaben des Justitieombudsman, diejenigen Amtsträger gemäß dem Gesetz anzuklagen, "die in Ausübung ihres Amtes aus Willkür, Parteilichkeit oder anderem Grunde gegen das Gesetz verstoßen oder es unterlassen haben, ihre Amtspflichten ordnungsgemäß zu erfüllen"; hierbei unterliegt er grundsätzlich den gleichen Pflichten wie die öffentlichen Ankläger. Gemäß dem Prozeßgesetz ist die Staatsanwaltschaft beim Vorliegen einer strafbaren Handlung verpflichtet, Anklage zu erheben, RB 20:6 f.; sie kann hiervon nur dann absehen, wenn

- 1) die Tat nur mit Geldstrafe bedroht ist, und ein öffentliches Interesse an der Bestrafung nicht besteht;
- 2) oder der Täter bereits wegen einer anderen Tat angeklagt oder verurteilt worden ist und die Strafe ganz oder teilweise noch nicht verbüßt hat, und die strafbare Handlung gegenüber der früheren Straftat nicht ins Gewicht fällt;

3) oder die Tat unter dem Einfluß einer krankhaften Störung der Geistestätigkeit begangen wurde, und die Einweisung in eine Heil- und Pflegeanstalt ohne Gerichtsverfahren geschieht;

4) oder andere besondere Gründe dafür sprechen von einer Anklage abzusehen, insbesondere, wenn es offensichtlich ist, daß der Täter auch ohne Bestrafung keine neuen Straftaten begehen wird.

Für den Justitieombudsman gilt noch die weitere, in § 4 der "Instruktion för riksdagens ombudsmän" enthaltene Ausnahme, daß er bei Dienstvergehen, denen lediglich Fahrlässigkeit und keine verwerfliche Absicht zugrunde lag, nicht einzuschreiten braucht, soweit der betreffende Beamte das Versehen berichtigt oder eine entschuldigende Erklärung abgibt.

Es ist durchaus vorgekommen, daß der Justitieombudsman wegen Unterlassens von Anklageerhebungen durch den ihn überwachenden Reichstagsausschuß gerügt wurde; Haller, Justitieombudsman, S. 221 f. erwähnt selbst ein derartiges Beispiel aus jüngerer Zeit. Eine vorzeitige Abberufung aus solchem Grunde ist bisher jedoch nicht erfolgt. Auch hat der Justitieombudsman in der Praxis nicht damit zu rechnen, selbst wegen fehlerhafter Amtsausübung angeklagt zu werden; vgl. Haller, Justitieombudsmann, S. 224, der aber die - offenbar zweifelhafte, vgl. SOU 1965:37, S. 44 - Frage unerörtert läßt, ob nicht auch private Anklagen gegen den Justitieombudsman erhoben werden können.

2. Kapitel. Die Zusammenhänge zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Presserecht

I. Geschichte des schwedischen Presserechtes

1. Die Druckfreiheitsverordnung von 1766

Die älteste schwedische Druckfreiheitsverordnung datiert vom Jahre 1766. Sie entstand während der innerstaatlichen Unruheperiode, die dem außenpolitischen Niedergang Schwedens zu Beginn des 18. Jahrhunderts folgte. Die unklaren Thronfolgeverhältnisse beim Tode des Königs Karl XII. (1718) führten zu einer Verfassungsänderung, die die absolutistische Herrschaftsgewalt des Königs brach und sie im wesentlichen auf den Reichstag übergehen ließ, in dem der niedere Adel - Beamtenschaft und Offizierscorps - dominierte. In den folgenden Jahrzehnten dieser sog. "Freiheitszeit" bildete sich in der herrschenden Gesellschaftsschicht ein Kräftespiel heraus, das wesentliche Züge des Parlamentarismus aufwies. Zwei Parteien, genannt "Hüte" und "Mützen", entstanden, jedoch waren sie als Ordnungsfaktoren zu schwach, um eine stetige Fortentwicklung des Staatslebens bewirken zu können. Die Freiheitszeit brachte weder bedeutende soziale Reformideen zur Verwirklichung, noch auch behaupteten sich ihre konstitutionellen Grundsätze, als im Jahre 1772 mit einem Staatsstreich eine neue Periode des Absolutismus eingeleitet wurde.

Die Pressefreiheit bildet eine der wenigen zukunftsweisenden Errungenschaften dieses Zeitabschnittes, zumal sie in einer zur damaligen Zeit vorbildlosen Geschlossenheit und Vollständigkeit verwirklicht wurde¹⁾. - Dem Entstehen der Druckfreiheitsverordnung ging ein Machtwechsel von den "Hüten" zu

1) Vgl. hierzu und zum Folgenden vor allem Eek, Om tryckfriheten, S.153-230.

den "Mützen" voraus (1765). Diese sahen sich einer unwilligen, mit Anhängern der Gegenpartei durchsetzten Beamtenschaft gegenüber und hatten zudem Grund zu der Befürchtung, daß sie die erforderliche Mehrheit im Reichstag nicht lange würden halten können. Die Pressefreiheit sollte auch dazu dienen, ihre zukünftige Oppositionsrolle zu verbessern. Es gelang, die Zustimmung aller vier Stände des Reichstages (Adlige, Klerus, Bürger und Bauern) zu dem neuen Gesetz herbeizuführen, womit die Möglichkeit, es wie sonstige Verwaltungsgesetze mit der Zustimmung nur der drei oberen Stände zu ändern oder wieder aufzuheben, ausgeschlossen war¹⁾. Auch wurde es vom König als "unverrückbares Grundgesetz" verkündet und war damit dem normalen Gesetzgebungsverfahren überhaupt entzogen.

Die Druckfreiheitsverordnung untersagte die vorher übliche Vorzensur für Druckerzeugnisse grundsätzlich; nur Werke theologischen Inhalts durften weiterhin nicht ohne das "Imprimatur" des zuständigen Konsistoriums erscheinen²⁾. Diejenigen Tatbestände, die als Pressedelikte eine Strafbarkeit bzw. Haftung begründen konnten, waren abschließend aufgezählt. Verantwortlich bei derartigen Vergehen waren Buchdrucker und Verfasser; hatte letzterer von dem ihm zustehenden Recht auf Anonymität Gebrauch gemacht, so konnte nur der Buchdrucker - für den in jedem Fall Impressumzwang bestand - zur Verantwortung gezogen werden. Die Klage bzw. Anklage wegen eines Pressedeliktes konnte als Popularklage von jedermann erhoben werden; kam das Gericht jedoch zu der Auffas-

1) Herlitz, Grunddragen, S. 165.

2) Text der TF von 1766 bei Brusewitz, Frihets-tidens grundlagar, S. 451 ff.

sung, daß sie unbegründet und nur aus Mutwillen erhoben worden war, so war der Kläger zum Ersatz der Prozeßkosten und des dem Angeklagten oder Beklagten entstandenen Schadens zu verurteilen.

Die Druckfreiheitsverordnung von 1766 bestand nur bis 1772, als König Gustav III. mit der Verfassung der Freiheitszeit auch die TF als von allen vier Ständen gebilligte und daher als "Grundgesetz" geltende Kodifikation aufhob. Der König erließ zwar 1774 - ohne Mitwirkung des Reichstages - eine neue Druckfreiheitsverordnung, die eine Vorzensur ebenfalls ausschloß, jedoch wurde in der Folgezeit durch amtliche Erlasse und Verlautbarungen die aktuelle Berichterstattung derart eingeengt und reglementiert¹⁾, daß von Pressefreiheit nicht die Rede sein konnte. Setzten sich die Presseangehörigen den "Sprachregelungen" entgegen, so konnte ihnen durch Entziehung königlicher Druckprivilegien oder durch Widerruf der für die Herausgabe periodischer Druckschriften erforderlichen Genehmigung eine weitere Tätigkeit unmöglich gemacht werden.

2. Die Begründung der presserechtlichen Tradition nach 1809

1809 setzte sich in Schweden der Konstitutionalismus endgültig durch. Die in diesem Jahr entstandene, noch heute gültige Verfassung ("Regierungsform", RF) enthielt folgenden § 87:

Druckfreiheit ist das Recht jedes schwedischen Mannes, ohne vorgreifliche Behinderung durch die öffentliche Gewalt Schriften herauszugeben, hernach nur vor einem gesetzlichen Gericht für deren Inhalt zur Verantwortung gezogen und in keinem anderen Fall bestraft werden zu

1) Hierzu ausführlich Rydin, Om yttrandefrihet och tryckfrihet, S. 169 - 188.

können, als dieser Inhalt gegen ein klares Gesetz verstößt, das zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung dient, ohne zugleich eine allseitige Aufklärung zu verhindern. Alle Urkunden und Protokolle in jeder beliebigen Sache, ausgenommen Protokolle, die im Staatsrat und beim König in ministeriellen und Kommandoanlässen geführt werden, dürfen einschränkungslos im Druck herausgegeben werden. Protokolle und Urkunden des Banken- und Reichsschuldenwerkes in Angelegenheiten, die geheim gehalten werden müssen, dürfen nicht gedruckt werden.

Der vorangehende § 86 bestimmte die noch zu erlassende Druckfreiheitsverordnung zu einem der "Grundgesetze", deren Änderung und Aufhebung nur durch übereinstimmende Beschlüsse des Königs und zweier Reichstage erfolgen könne.

Die Druckfreiheitsverordnung wurde im darauffolgenden Jahr verabschiedet, jedoch alsbald umgearbeitet und 1812 in geänderter Form erstmals vom Reichstag beschlossen. Der König verkündete sie als neues Gesetz, ohne den erforderlichen Beschluß des folgenden Reichstages abzuwarten; der zweite Reichstagsbeschluß unterblieb daraufhin, aber es zweifelte in der Folgezeit niemand an der Gültigkeit dieses "Grundgesetzes".

Dem materiellen Inhalt nach war die Druckfreiheitsverordnung von 1766 weitgehend Vorbild. Die Zensur war jetzt auch für theologische Schriften verworfen. Ein modernes Urheberrecht - später Gegenstand einer besonderen Gesetzgebung - sicherte die wirtschaftliche Stellung von Verfasser, Herausgeber und Drucker. Die besonderen Haftungsgrundsätze bei Pressedelikten - Strafverfolgung und Haftbarmachung nur eines der am Entstehen und Verbreiten des Pressezeugnisses Beteiligten nach Maßgabe einer an Tätigkeitsmerkmalen orientierten festen Reihenfolge - waren damals schon weitgehend ausgebildet. Die Stellung des Verfassers wurde durch ein Recht auf Anonymität - das auch bei der Ver-

folgung von Druckfreiheitsdelikten zu respektieren war, besonders geschützt. Für nicht-periodische Schriften galt bis in die Zeit des zweiten Weltkrieges hinein das Institut des "Namenszettels": dem Buchdrucker mußte vom Verfasser oder Herausgeber eine verschlossene Urkunde mit dem Namen des Verfassers und der Bezeichnung zweier Zeugen übergeben werden, zu deren Eröffnung allein der Richter nach Erhebung einer Klage bzw. Anklage wegen eines Druckfreiheitsdeliktes befugt war. Stellte sich dann heraus, daß der Zettel keine zur Feststellung des Verfassers führende Angaben enthielt, so war der Drucker für das Pressevergehen verantwortlich zu machen. Wurde dagegen eine Klage oder Anklage mutwillig und offenbar nur zu dem Zweck erhoben, den Namen des Verfassers zu ermitteln, so war - wenn die Unbegründetheit feststand - der Kläger oder der öffentliche Ankläger mit einer Geldstrafe zu belegen.

Die periodische Presse unterlag nach der TF von 1812 einer zunächst recht einschneidenden Eingriffsmöglichkeit seitens der Exekutive, der sog. "Einziehungsmacht": die zur Herausgabe einer Zeitung oder Zeitschrift erforderliche formelle Genehmigung durch den Justizminister konnte unabhängig von einem gerichtlichen Verfahren widerrufen ("eingezogen") werden; ohne daß dem Betroffenen ein Rechtsmittel dagegen zustand. Dem Verleger war dann die Genehmigung zur Herausgabe periodischer Schriften künftig zu verweigern; auch durfte eine namensgleiche Zeitung nicht wieder erscheinen¹⁾. Gegen diese Einziehungsbefug-

1) Die Einziehungs-macht, die in der TF von 1810 noch nicht vorgesehen gewesen war, war die Ursache für die voreilige und verfassungswidrige Inkraftsetzung der überarbeiteten Druckfreiheitsverordnung durch den König im Jahre 1812, vgl. Eek, Om tryckfriheten, S. 195.

nis, die 1844 ersatzlos aufgehoben wurde, setzte sich die Presse jedoch bald durch. So wurde die 1830 gegründete Tageszeitung "Aftonbladet"

(Abendblatt) nach einer Einziehung als "Andra Aftonbladet" (Zweites Abendblatt) unter Einsetzung eines Strohmannes als Verleger fortgeführt; ebenso kam es zur "Gründung" eines "Dritten Abendblattes".

Die in der Druckfreiheitsverordnung von 1812 enthaltenen Garantien der Pressefreiheit galten nicht wesentlich verändert und ununterbrochen bis 1941.

3. Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg

Nach dem Ausbruch des 2. Weltkrieges erwies es sich als notwendig, dem Mißbrauch der Pressefreiheit über die bislang zulässigen Möglichkeiten hinaus Rechnung zu tragen. Den vielen neu auftauchenden Schriften radikalen politischen Inhaltes, die nicht nur die demokratische Grundordnung, sondern auch die außenpolitische Neutralität Schwedens als gefährdet erscheinen ließen, konnte durch die an die jeweilige Veröffentlichung sich erst anschließende strafrechtliche Verfolgung nicht wirksam genug begegnet werden. Weitere Eingriffsmöglichkeiten schuf sich die Exekutive zunächst durch die "Transportverbotverordnung" (1940), die der Regierung die Handhabe bot, periodisch erscheinende Druckwerke nach einer einmal erfolgten Verurteilung wegen eines Druckfreiheitsdeliktes von der künftigen Beförderung mit allen staatlichen Transportmitteln auszuschließen. Außerdem wurden 1941 Verfassung und Druckfreiheitsverordnung mit dem Ziel geändert, eine Vorzensur zu ermöglichen. Der Reichstag konnte danach auf Antrag der Regierung jederzeit das Inkrafttreten eines Gesetzes über die Unterwerfung aller in Schweden herausgegebenen und eingeführten Druckwerke unter eine staatliche Zensur beschließen;

hierfür bedurfte es allerdings einer Dreivierteilmehrheit der in einer ordnungsgemäß einberufenen Reichstagssitzung anwesenden Mitglieder. Außerhalb der Sitzungsperioden war auch die Regierung allein befugt, das Inkrafttreten anzuordnen; doch war dann der Reichstag gleichzeitig einzuberufen, um diese Maßnahme mit der genannten qualifizierten Mehrheit zu bestätigen. - Das Gesetz sah die Einrichtung einer aus Staatsbeamten bestehenden Kommission vor, die die Vorlage der Manuskripte aller herauszugebenden Druckwerke verlangen konnte und die zur Verhängung von Erscheinungs- und Einfuhrverboten befugt war¹⁾.

Von der Inkraftsetzung dieser Regelung wurde in der Folgezeit jedoch abgesehen. Transportverbote wurden häufig ausgesprochen; außerdem bediente sich die Regierung einer zwar überkommenen, aber vor 1939 längst in Vergessenheit geratenen Bestimmung der TF, nach der Schriften ohne Gerichtsurteil eingezogen werden konnten, wenn befreundete auswärtige Mächte an ihrem Inhalt Anstoß nahmen. Eine straffe "Informations"-politik der Regierung und die Tätigkeit verschiedener halboffizieller Ausschüsse im Pressewesen trugen wesentlich dazu bei, daß die äußerste Maßnahme unterbleiben konnte.

Im Jahre 1944 wurde ein Komitee mit der Aufgabe betraut, die Druckfreiheitsverordnung in eine neue, übersichtliche und den Zeiterfordernissen entsprechende Fassung zu bringen und die erforderlichen Ergänzungen einzufügen. Das Komitee legte 1947 einen Entwurf vor, der - nur wenig verändert - 1949 als neue Druckfreiheitsverordnung verabschiedet wurde und seit dem

1) Text der Zensurgesetzgebung in SFS 1941, Nr. 444 und 445.

1. 1. 1950 Geltung besitzt. Die presserechtliche Grundkonzeption blieb dabei unverändert. Das Haftungsrecht, das bereits 1940 einige Änderungen erfahren hatte, wurde systematisiert und vereinheitlicht; neu eingeführt wurde vor allem der Schutz der "Mitteilungsfreiheit". Die kurz zuvor während des Krieges gemachten Erfahrungen blieben aber weitgehend unberücksichtigt: das Verbot der Vorzensur war bereits 1945 im vollen Umfange wiederhergestellt worden, und der Verhängung von Transportverboten wurde durch eine ausdrückliche Bestimmung in der neuen TF ein Riegel vorgeschoben¹⁾. Nach einer ebenfalls neu eingeführten Regelung kann allerdings im Zusammenhang mit einer Verurteilung wegen Landesverrat oder wegen gewisser Hochverratsdelikte einem periodischen Presseerzeugnis ein Erscheinungsverbot für eine Zeit bis zu sechs Monaten auferlegt werden. Ist ein Verfahren anhängig, in dem eine derartige Verurteilung zu erwarten ist, so kann auch auf administrativem Wege bis zum Abschluß des Verfahrens ein einstweiliges Erscheinungsverbot verhängt werden. Diese Möglichkeiten bestehen aber nur, wenn sich das Land im Krieg befindet, würden also im Falle der respektierten Neutralität - wie während der Weltkriege - nicht zum Zuge kommen. - Die Bewährung der Druckfreiheitsverordnung in künftigen Krisenzeiten muß deshalb wohl dahingestellt bleiben.

4. Zur Terminologie der Bezeichnung "Tryckfrihetsförordning" (Druckfreiheitsverordnung)

Die Gesetzesbezeichnung "Tryckfrihetsförordning" wurde bei der Neufassung im Jahre 1949 aus Gründen der Tradition unverändert beibehalten, ob-

1) TF 6:4.

wohl die Bezeichnung "förrordnung" in diesem Zusammenhang längst nicht mehr dem juristischen Sprachgebrauch entsprach. Mit "förrordnung" werden heutzutage Rechtssätze gekennzeichnet, die - meist vom "König", d.h. der Regierung, erlassen - nach Gegenstand und Inhalt eine mehr nebensächliche und auf spezielle Gebiete beschränkte Bedeutung haben, ohne allerdings der Rechtsgrundlage in einem vom Reichstag beschlossenen Gesetz zu bedürfen¹⁾. Die vom Reichstag beschlossenen Gesetze werden in der Regel "lag" oder - traditionsgebunden - "balk" genannt²⁾. 1766 dagegen - und noch lange Zeit danach - war die Bezeichnung "lag" dem seit 1734 geltenden Gesetzeswerk "Sveriges Rikes lag" vorbehalten, das eine im wesentlichen auf das Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht beschränkte einheitliche Kodifikation darstellte. Die Hauptabteilungen dieser Kodifikation hießen "balk" (z.B. "Handelsbalk"). Für verwaltungs- und wirtschaftsrechtliche Gesetze, gleichgültig ob mit oder ohne Mitwirkung des Reichstags erlassen, war die Bezeichnung "förrordnung" oder "ordning" üblich³⁾. Die "tryckfrihetsförrordnung" wurde dieser letzteren Kategorie zugerechnet.

1) Näheres zur Gesetzgebungskompetenz im 4. Kapitel, III. 1.

2) Eek u.a., Juridikens källmaterial, S. 33 f.

3) Vgl. Malmgren, RF § 89, Anm. 1 a und TF, Anm. vor 1:1.

II. Zum geltenden Presserecht

1. Der Anwendungsbereich der TF. Druckfreiheit und Mitteilungsfreiheit

Gegenstand der schwedischen Presserechtsgesetzgebung ist nur das gedruckte Schriftwerk. Die zugrundeliegende Definition in TF 1:5 stellt es sogar nur auf die "Herstellung mittels Druckpresse" ab und schließt schon andere Formen der Vervielfältigung (wie Schreibmaschinendurchschläge, Fotokopien, Abzüge von Wachsmatrizen u.ä.) nach herrschender Ansicht aus¹⁾. Gedruckte Bilder und Kartenwerke sind den Druckschriften gleichgestellt, nicht jedoch Notendrucke²⁾. Das gesprochene Wort, Film- und Tonwiedergaben sowie Rundfunkübertragungen liegen nicht im Geltungsbereich der Druckfreiheitsverordnung; auf diese Medien bezieht sich im schwedischen Verfassungsrecht auch sonst keine Freiheitsgarantie, so daß es z.B. eine staatliche Filmkontrollbehörde mit Zensurbefugnissen gibt und geben darf.

Die Pressefreiheit besteht also nur als Meinungsfreiheit in gedruckter Fassung; die TF sagt, daß es jedem schwedischen Staatsbürger freistehe, "seine Ansichten und Meinungen" in gedruckter Schrift zu äußern. Der traditionelle Hauptinhalt dieses Rechtes ist das Verbot der Vorzensur; ferner sind gewerberechtliche und strafprozessuale Maßnahmen im Zusammenhang mit der Herstellung, Herausgabe oder Verbreitung von Druckschriften an bestimmte, eng umrissene Voraussetzungen geknüpft. Auch ein besonderes System der Verantwortlichkeit und Haftung für Pressedelikte ist im Gesetz enthalten. - Das Verbot jeder Vorzensur bezieht sich nach schwedischer Auffas-

1) Malmgren, TF 1:5, Anm. 1.

2) Malmgren, a.a.O.

auch auf besondere Gewaltverhältnisse, insbesondere das Beamtenverhältnis. Es kann einem Beamten also nicht untersagt werden, sich in Druckschriften über dienstliche Angelegenheiten zu äußern¹⁾.

Einen besonderen Schutz läßt die TF außer den am Zustandekommen eines Druckwerkes unmittelbar Beteiligten auch den Informanten der Presseangehörigen zukommen. Nach TF 1:1, Abs. 2 steht es jedem Bürger frei, einem Verfasser oder Herausgeber oder der Redaktion einer Druckschrift "Angaben und Unterrichtungen in beliebiger Sache zur Veröffentlichung in gedruckter Schrift mitzuteilen". Einschränkungen dieses Rechts sind nur durch die TF selbst möglich. - Eine Gesetzeserweiterung jüngeren Datums hat den Schutzbereich dieser Mitteilungsfreiheit auch auf die Informanten der Nachrichtenagenturen für periodische Schriften erstreckt, doch wird auch hier die Beschränkung auf die "Druckfreiheit" nicht durchbrochen; der Informant eines Rundfunkkorrespondenten oder eines Filmautors bleibt unberücksichtigt. - Der Schutz der "Mitteilungsfreiheit" führt zu dem das schwedische Presserecht besonders charakterisierenden Ergebnis, daß ein Geheimnisverrat oft deshalb nicht zu der - an sich vorgesehenen - Bestrafung des Täters führen kann, weil er durch eine Mitteilung an einen Presseangehörigen begangen wurde²⁾.

1) Malmgren, TF 1:2, Anm. 4.

2) Hierauf wird - soweit es die öffentlichen Bediensteten betrifft - im 4. Kapitel, II. und III. ausführlich eingegangen.

2. Mißbrauch der Druckfreiheit

Strafrechtliche Verantwortlichkeit und Haftung für Pressedelikte werden in der TF recht eingehend behandelt. Ausgangspunkt ist hierbei der Begriff "Mißbrauch der Druckfreiheit":

Wegen Mißbrauchs der Druckfreiheit oder einer Mitwirkung hierbei darf niemand in anderer Weise oder in anderen Fällen, als es diese Verordnung bestimmt, angeklagt oder zu Strafe oder Schadensersatz verurteilt werden, und darf keine Schrift konfisziert oder beschlagnahmt werden¹⁾.

Definiert wird der zugrundegelegte Begriff jedoch nicht. Es gibt nach herrschender Ansicht verschiedene Pressedelikte, die nicht als "Mißbrauch der Druckfreiheit" zu betrachten sind und auf die die Ausschließlichkeitsklausel nicht anzuwenden ist. Darüber hinaus werden die "Mißbrauchs"tatbestände von der TF in sehr unterschiedlicher Weise behandelt. Das schwedische Pressestraf- und -haftungsrecht ist demzufolge sehr unübersichtlich. Folgende Gruppen sind zu unterscheiden:

a) Als "Druckfreiheitsdelikte" werden Vergehen gekennzeichnet, die "unerlaubte Äußerungen in gedruckter Schrift oder unerlaubte Veröffentlichungen durch eine solche Schrift" enthalten²⁾. Die hierunter fallenden Tatbestände werden von der TF näher konkretisiert und mehr oder weniger genau umrissen; auf sie - und nur auf sie - finden besondere Regeln betreffend die straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit und den "Druckfreiheitsprozeß" als besondere Verfahrensart Anwendung. Die haupt-

1) TF 1:3.

2) TF 7:1.

sächlichen Druckfreiheitsdelikte sind - kurz zusammengefaßt - Angriffe auf die Menschenwürde und die persönliche Ehre (Rassen- und Religionshetze, Gefährdung der Sittlichkeit, Beleidigung) und auf die Staatssicherheit nach innen und außen (Hochverrat, Landfriedensbruch, Verächtlichmachung öffentlicher Institutionen, Vergehen gegen die Landesverteidigung, Landesverrat).

b) Sonstige Mißbrauchstatbestände werden von der TF in unterschiedlicher Form aufgeführt. Hierunter fallen beispielsweise das Unterlassen der vorgeschriebenen Ablieferung von Pflichtexemplaren, strafbare Handlungen, die mittels Annoncen begangen werden und Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Schweigepflichten, die mit gedruckten Veröffentlichungen in Zusammenhang stehen. Die zu a) erwähnten besonderen haftungs- und verfahrensrechtlichen Vorschriften beziehen sich auf diese Tatbestände nicht; die TF enthält bei den gewerberechtlichen Verstößen - wie im ersten Beispiel - Strafnormen, die nach allgemeinen Grundsätzen anzuwenden sind und nennt die übrigen Tatbestände entweder mit dem Zweck, sie von den "Druckfreiheitsdelikten" abzugrenzen - wie im zweiten Beispiel - oder um ihnen eine besondere Bedingung der Strafbarkeit hinzuzufügen, wie insbesondere bei dem Bruch von Schweigepflichten im Zusammenhang mit der "Mitteilungsfreiheit"¹⁾.

c) In einigen Fällen nennt die TF auch Tatbestände, die offensichtlich nicht als "Mißbrauch der Druckfreiheit" angesehen werden können oder nach den geltenden Anschauungen nicht anzusehen

1) Hierzu ausführlich im 4. Kapitel, III. und V.1.

sind. Z. B. erwähnt sie ausdrücklich, daß ein Verstoß gegen die Geheimhaltungsvorschriften des SekrL strafbar sein kann, auch soweit mit ihm eine strafbare Veröffentlichung nicht zusammenhängt¹⁾; ferner weist sie auf die in anderen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen zum Schutze des Urheberrechtes hin²⁾.

d) Unerwähnt von der TF bleiben Vergehen gegen das Eigentum und gegen die Wirtschaftsordnung, also z. B. Veröffentlichungen, durch die unlauterer Wettbewerb getrieben wird, oder die Betrugszwecken dienen. Es handelt sich nach schwedischer Auffassung hierbei nicht um "Mißbrauch der Druckfreiheit", weil derartige Delikte angeblich keinen Zusammenhang mit der durch das Pressegesetz geschützten Meinungsäußerungsfreiheit haben. Der Gesetzgeber hat auch bei der Neufassung der TF im Jahre 1949 an dieser Anschauung festgehalten³⁾, obwohl die Frage der Pressefreiheit auch durch Ge- und Verbote aufgeworfen werden kann, die unmittelbar nur wirtschaftliche bzw. finanzielle Folgen haben. Es erscheint manchmal als zweifelhaft, ob nicht doch ein "Mißbrauch der Druckfreiheit" vorliegt. So wurde vor einiger Zeit erörtert, ob die Werbung für alkoholische Getränke durch Bestimmungen, die nicht der TF angehörten, rechtswirksam verboten werden könnte. Man kam dabei zu

1) TF 7:3 Abs.3; vgl. TF 7:5 Abs.1 und 7:6 Abs.1, zitiert im 3. Kapitel, IX.

2) Nach Malmgren, TF 1:3, Anm. 1, ist die Verletzung von Urheberrechten durch unerlaubten Nachdruck kein "Mißbrauch der Druckfreiheit", weil insoweit eine besondere und von der TF unabhängige Gesetzgebung besteht.

3) SOU 1947:60, S. 120.

keinem abschließenden Ergebnis¹⁾.

3. Verantwortlichkeit und Haftung für "Druckfreiheitsdelikte"

Für die oben zu 2. a) bezeichneten sog. Druckfreiheitsdelikte gelten Haftungsregeln, die an die responsabilité par cascades des belgischen Presserechts erinnern. Es gibt hierbei keine Strafbarkeit des Versuchs und keine strafbare Teilnahme. Das Verschulden ist dem Haftenden nicht nachzuweisen, sondern wird fingiert. Verantwortlich ist bei periodischen Druckerzeugnissen der Chefredakteur oder Herausgeber, der die Möglichkeit hat, die Haftung auf einen ständigen Stellvertreter abzuwälzen. Kann der verantwortliche Herausgeber nicht belangt werden, weil sein Aufenthalt unbekannt ist und er keinen Wohnsitz in Schweden hat, oder weil bei ihm persönliche Schuldausschließungsgründe vorliegen, haftet der Verleger. Ist ein Verlag nicht festzustellen, muß sich der Drucker verantworten; fehlt auch ein Impressum, kann schließlich derjenige, der die Schrift verbreitet, für ein Druckfreiheitsdelikt bestraft werden. - Für den Inhalt nichtperiodischer Schriften hat deren Verfasser einzustehen, bei anonymen Schriften der Herausgeber oder Verleger; an deren Stelle können in der erwähnten Weise Buchdrucker und Verbreitender treten.

Der Verfasser bleibt bei periodischen Druckschriften immer, bei nichtperiodischen im Falle der Anonymität der Verantwortung entzogen. Ist er gleichzeitig Herausgeber oder Verleger, bedeutet seine Verfasserschaft jedoch kein Privileg.

1) Vgl. Bek, SJT 1955, S. 504 ff. und den Hinweis bei Malmgren, TF 1:3, Anm. 1 a.E. Ein anderer Fall: H 1961, S. 715 ff.

- Der Informant taucht in den presserechtlichen Haftungsvorschriften überhaupt nicht auf; jedoch kann er, wenn er Beamter ist - hierzu ausführlich im 4. Kapitel - oder wenn seine Mitteilung hochverräterischen, landesverräterischen oder Aufruhr erregenden Inhalt hat, nach allgemeinem Strafrecht, d.h. neben dem für das Druckfreiheitsdelikt Verantwortlichen und auch wegen bloßen Versuchs oder wegen Teilnahme belangt werden¹⁾. Es ergibt sich also z.B. beim "publizistischen Landesverrat" die Folge, daß Herausgeber und Informant bestraft werden können und müssen, der Verfasser dagegen, auch wenn seine Person feststeht, unbehelligt Zeugenstand und Zuschauer-raum verläßt. Aufgrund der prozessualen Sonderregelung²⁾ kann es darüber hinaus vorkommen, daß auch der Herausgeber freigesprochen wird, und nur der Informant ins Gefängnis wandert.

Zivilrechtliche Ansprüche wegen Mißbrauchs der Druckfreiheit können nur beim Vorliegen eines Druckfreiheitsdeliktes und grundsätzlich nur gegen den strafrechtlich Verantwortlichen erhoben werden. Durch das Überspringen der strafrechtlichen Haftung auf einen Hintermann tritt jedoch nicht auch Befreiung von einer etwaigen Schadensersatzpflicht ein; die Haftung des Hintermannes tritt kumulativ hinzu.

Das besondere Haftungssystem hat bei zivilrechtlichen Ansprüchen praktisch nur im Falle der Beleidigung Bedeutung, da die Verletzung

1) Die Möglichkeit, im Falle von Vergehen gegen den Staat den Informanten auch dann zu bestrafen, wenn er nicht Beamter ist, wurde durch eine Gesetzesänderung geschaffen, die seit 1965 Gültigkeit hat; sie ist von Eek in dem Vortrag "Die Sonderstellung der Presse im Strafverfahren in Schweden" noch nicht berücksichtigt worden, vgl. Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung Bd. 29, S. 70 ff.

2) Vgl. unten 5, S. 75 ff.

sonstigen anderen Rechte, wie ausgedr. in der Regel, Verletzung von der RT verurteilt werden kann. Anmerkung ist lediglich, daß das schwebende Recht der Belästigung durch Belästigungsgewalt gegen den Verleurer gerichtet.¹⁾

2. Druckschriftliche Maßnahmen gegen Verleumdung und Verhöhnung von Druckverlegern

Die Möglichkeit druckschriftlicher Maßnahmen gegen Druckverleger, die Verleumdungen und Verhöhnungen von Presseverlegern, wird von der RT sehr stark im wesentlichen gestützt, die Forderung und Verurteilung der gedruckten Verleumdungen. Der ist der Begriff "Verleumdung der Druckverleger" auch insofern ausgesprochen, die RT bestimmt jedoch in Zusammenhang mit dem Verleurer der Verleumdung, daß die Verleumdung der Druckverleger, die Verleumdung und die Verhöhnung einer Schrift "ausgedr. in der Presse" nicht in anderen Fällen, die ausdrücklich durch das Gesetz ausgeschlossen, Verleumdung durch die

Nach der Druckverleumdungsverordnung können druckschriftliche Maßnahmen gegen die Presseverleger nur dann ergreifen werden, wenn eine Druckverleumdung vorliegt und die Verleumdung ist, die durch eine Schrift ausgesprochen wird, wenn das Druckwort "Verleumdung" oder eine sonstigen Verleumdung ausgesprochen worden ist,²⁾ also wenn es eine Verleumdung ausgesprochen hat. Es ist jedoch, kann möglich, daß eine gedruckte Verleumdung des Verleurers, von einer Schrift zu unterscheiden, wenn das Verleurer muß immer den Verleurer verurteilen, daß das

¹⁾ Stellung ist in Verbindung mit § 10 § 14 im Zusammenhang zu betrachten, § 1.

²⁾ RT 10.

Presseerzeugnis wenigstens schon zu einem Teil in die Verkaufsauslagen des Handels gelangt ist. Der von diesem Augenblick an zulässige Eingriff kann sich aber auf alle "zur Verbreitung vorgesehenen" Exemplare erstrecken, auch soweit sie sich noch beim Drucker befinden.

Der tiefstgreifende von der TF zugelassene Eingriff ist die Konfiskation, die die Zerstörung aller nicht endgültig verkauften Exemplare und die Unbrauchbarmachung der Druckformen zur Folge hat. Sie kann nur vom Gericht und nur durch Urteil verfügt werden, und zwar - im sog. objektiven Verfahren - auch dann, wenn zur persönlichen Haftung niemand herangezogen werden kann.

Die praktisch bedeutsamste Form des Eingriffes ist die Beschlagnahme von Druckschriften. Sie kann durch Gerichtsbeschluß, der die Erhebung einer Klage oder Anklage wegen eines Druckfreiheitsdeliktes sowie einen besonderen Antrag zur Voraussetzung hat, angeordnet werden, und ist im Zusammenhang mit der Endentscheidung aufzuheben, oder bis zur Rechtskraft des Urteils aufrechtzuhalten. Auch der Justizminister kann Beschlagnahmeanordnungen treffen, sofern noch kein Gerichtsverfahren anhängig ist. Folgt einer vom Justizminister verfügten Beschlagnahme nicht binnen zwei Wochen eine Anklageerhebung - die anzuordnen der Justizminister selbst nicht befugt ist - wird die Beschlagnahmeverfügung unwirksam; anderenfalls entscheidet das Gericht über ihre Fortdauer oder Aufhebung.

Einstweilige Sicherstellungen von Druckerzeugnissen durch örtliche Exekutivorgane sind - sofern Beschlagnahmeverfügungen des Justizministers oder eines Gerichtes nicht vorliegen - nur in zwei besonderen Fällen möglich, nämlich bei pornografischen und offenbar ein strafbares

Vergehen gegen die Sittlichkeit enthaltenden Schriften und bei Druckwerken, in denen Soldaten zum Ungehorsam aufgefordert werden, und die innerhalb der Streitkräfte zirkulieren. Im letzteren Falle können auch die Exemplare eingezogen werden, die schon im Besitz einzelner Soldaten und damit verbreitet sind, wogegen sich sonst die Maßnahmen nur gegen in der Verbreitung befindliche Schriften richten dürfen¹⁾. Jede einstweilige Sicherstellung ist vom Justizminister "so rasch wie möglich" zu überprüfen und ggf. durch eine Beschlagnahmeanordnung zu sanktionieren.

Voraussetzung für die Zulässigkeit der Zwangsmittel ist - wie schon erwähnt - das erkennbare Vorliegen eines Druckfreiheitsdeliktes. Jedoch schließt nach herrschender Meinung die TF auch Zwangsmaßnahmen nicht aus, bei denen andere Gründe als solche, die die traditionelle Pressefreiheit berühren, im Vordergrund stehen. Nach der Rechtsprechung können insbesondere Störungen der öffentlichen Ordnung Maßnahmen gegen Presseerzeugnisse - wenn auch nur örtlich begrenzt - rechtfertigen, z.B. bei Verkehrsbehinderungen im Zusammenhang mit dem Zurschaustellen, Verteilen oder Feilhalten aufseenerregender Plakate, Flugblätter oder Schriften²⁾. Die Frage, ob die Art des Verbreitens (Zeitungsverkäufer stellt sich auf den Fahrdamm; größerer Demonstrationzug trägt gedruckte Plakate) oder primär nicht doch der Inhalt des Druckwerkes (einzelne Demonstranten verursachen Auflauf) die Ursache für die Störung bildet, führt dabei zu keiner unterschiedlichen Betrachtungsweise.

1) Malmgren, TF 7:7, Anm. 2 und 10:8, Anm. 2 .

2) H 1915, S. 113; H 1944, S. 702; Malmgren, TF 1:3, Anm. 1.

Na ch den nirgends sehr eingehenden Äußerungen in der Literatur zu urteilen, neigt man ebenso wie bei der Frage der Haftung und Verantwortlichkeit dazu, die Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen gegen Presseerzeugnisse in den Fällen als von der Druckfreiheitsverordnung nicht erfaßt zu betrachten, in denen Vermögens- und Eigentumsrechte bedroht oder beeinträchtigt werden. So werden Eingriffe gegen Herstellung und Verbreitung z.B. dann für unbeschränkt zulässig gehalten, wenn es gilt, eine drohende Täuschungs- oder Betrugshandlung zu unterbinden¹⁾. Auch können die Gerichte zum Schutze von Urheberrechten nach dem Wortlaut des einschlägigen Gesetzes jede "geeignete Maßnahme" ergreifen, ohne daß dabei ein Vorbehalt zugunsten der Druckfreiheit gemacht ist²⁾.

Das Zensurverbot hält danach also nur im Bereich der Druckfreiheitsdelikte, d.h. vor allem bei Staatsvergehen oder Beleidigungen, die öffentlichen Organe in Untätigkeit, bis die inkriminierten Presseerzeugnisse auf dem Markt erscheinen; wer ein Eigentums- oder Vermögensrecht bedroht sieht, kann dagegen - wenn in der Regel auch nur über den Richter - schon die Druckmaschinen anhalten lassen. - Über dieses Mißverhältnis ist m. W. bisher nicht diskutiert worden, wohl deshalb, weil es einen aktuellen Anlaß dazu noch nicht gegeben hat.

5. Verfahrensrechtliche Sonderbestimmungen

Anklagen und zivilrechtliche Klagen wegen Mißbrauchs der Druckfreiheit sind - soweit es sich

1) Petré, Tryckfrihetslagstiftningen, S. 9.

2) Upphovsrättslagen vom 30.12.1960, § 52.

um Druckfreiheitsdelikte handelt - vor dem erstinstanzlichen Gericht der Provinzhauptstadt - oder auch eines anderen Ortes, soweit eine Kompetenzzuweisung besteht - zu erheben. Dieses Gericht ist ebenso für die Anordnung von Zwangsmitteln zuständig.

Die wichtigste strafprozessuale Besonderheit des sog. "Druckfreiheitsprozesses" ist die regelmäßig vorgesehene Mitwirkung einer Jury. Dieses Gremium besteht aus neun Mitgliedern, die aus einer Zahl von insgesamt 24, von der Provinzvertretung für jeweils vier Jahre gewählten, Jurymännern wie folgt ausersehen werden: jede Partei kann bis zu vier Jurymänner ablehnen; die Anzahl der übrigen wird dann durch das Los bis auf neun herabgesetzt.

Der Jury wird nach Abschluß der Beweisaufnahme die Frage vorgelegt, ob der Inhalt der Schrift eine bestimmte Norm verletzt; der Abfassung der Frage wird ausschließlich der Antrag des Anklägers bzw. des Privatklägers zugrundegelegt, und nicht die Beurteilung des Sachverhalts durch die gesetzeskundigen Richter. Verneint die Jury ein Druckfreiheitsdelikt, so ist das Gericht hieran gebunden; von ihrem Schuldspruch - der mit Zweidrittelmehrheit zu fällen ist - kann es zugunsten des Schuldiggesprochenen bis zum völligen Freispruch abweichen. Das das Urteil fällende Gericht besteht in Druckfreiheitssachen aus drei Richtern.

Für das Berufungs- und Revisionsverfahren gelten die allgemeinen Vorschriften des Prozeßgesetzes. Entscheidungen der Jury, die zum Freispruch führen, unterliegen keinem Rechtsmittel.

Die Jury-Institution - die es in Schweden nur in dem geschilderten Zusammenhang gibt - ist nicht unumstritten. Die Praxis zeigt, daß die Jury

relativ häufig zur Verneinung der Schuld neigt¹⁾. Eine durch das Öffentlichkeitskomitee veranlaßte Untersuchung ist aber zu dem Ergebnis gekommen, daß die Jury die ihr vom Gesetzgeber zugedachte Aufgabe, die Abgrenzung zwischen erlaubter Pressekritik und strafwürdigen Äußerungen nach den Anschauungen der Allgemeinheit der Staatsbürger durchzuführen, in der Regel zufriedenstellend erfüllt²⁾.

6. Anonymitätsschutz und Zeugnisverweigerungsrecht

Die Druckfreiheit umfaßt ein "Recht auf Anonymität" des Verfassers und des Informanten. Dieses Recht hat zum Inhalt, daß der Name des Geschützten gegen seinen Willen nicht in der Druckschrift genannt oder von einem Presseangehörigen in sonstiger Weise außerhalb eines Gerichtsverfahrens offenbart werden darf. Die Nichtbeachtung dieses Gebots ist mit Geldstrafe, in schweren Fällen mit Gefängnis, bedroht³⁾. Wer nicht an der Herstellung der betreffenden Schrift beteiligt ist oder nicht der Nachrichtenredaktion angehört, die die vertrauliche Mitteilung erhalten hat, unterliegt nicht der Geheimhaltungspflicht; ein Bekannter des Verfassers oder Informanten kann also ungestraft in einer anderen Druckschrift dessen Namen nennen. Auch kann ein Außenstehender, der eine zur Geheimhaltung verpflichtete Person zur Preisgabe des Namens veranlaßt, nicht wegen Anstiftung oder Teilnahme bestraft werden⁴⁾.

1) Sundström, SJT 1962, S.445; vgl. auch schon Eek, SJT 1943, S.233 ff.

2) Holmberg, SJT 1963, S.674. Nach Holmberg beträgt die Gesamtzahl der 1950 bis 1962 in Schweden durchgeführten Druckfreiheitsprozesse 101, also im Jahresdurchschnitt acht Verfahren.

3) TF 3:5.

4) Malmgren, TF 7:5, Anm.1; a.A. SOU 1966:60, S. 117.

Nach dem geltenden Gesetz beinhaltet der Anonymitätsschutz kein Zeugnisverweigerungsrecht der Presseangehörigen. Für den Druckfreiheitsprozeß wird lediglich vorgeschrieben, daß die Frage nach einem anonymen Verfasser oder Informanten nicht aufgeworfen werden darf¹⁾. Hierdurch wird einmal die Tatsache verdeutlicht, daß anonymen Verfasser und Mitteilender im Druckfreiheitsprozeß nicht zur Verantwortung gezogen werden können, daß also die Frage insoweit prozeßunerheblich ist; darüber hinaus kann sich jeder Befragte - nicht nur Presseangehörige - auf diese Regel berufen, wenn es z.B. als notwendig erscheinen sollte, Verfasser oder Informanten als Zeugen festzustellen. Dies gilt aber ausschließlich bei der Verfolgung von Druckfreiheitsdelikten, nicht auch bei sonstigen Druckfreiheitsmißbrauch, oder bei Pressedelikten, die keinen Zusammenhang mit der TF haben²⁾. In diesen anderen Fällen gilt keine Einschränkung der Zeugnispflicht; in der Praxis beobachten die Gerichte jedoch eine gewisse Zurückhaltung bei der Erforschung der Identität von Anonymitätsschutz genießenden Personen, d.h. sie prüfen sorgfältig, ob die Aufhebung der Anonymität für den jeweiligen Prozeß von erheblicher Bedeutung ist³⁾. - Das Öffentlichkeitskomitee hat die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für Presseangehörige empfohlen, das jedoch nur bei der Verfolgung leichterer Straftaten gelten soll⁴⁾.

1) TF 3:2 und 3:4.

2) Vgl. oben 2. b) - d).

3) Ausführlich hierzu JO 1959, S. 75 - 92; vgl. auch Petré in Förhandlingar på det tyvende nordiske juristmöte, S. 98.

4) SOU 1966:60, S. 40 f. und S. 127.

III. Druckfreiheit und Öffentlichkeitsprinzip

1. Entwicklung im 18. und 19. Jahrhundert

§ 6 der Druckfreiheitsverordnung von 1766 bestimmte, daß die Druckfreiheit sich auch auf alle bei den Gerichten und den Regierungs- und Verwaltungsbehörden befindlichen Schriftstücke beziehe. Niemand dürfe daran gehindert werden, solche Urkunden nach eigenem Gutdünken entweder im Wortlaut oder auch zusammengefaßt zu drucken und sie zu diesem Zwecke einzusehen. Den Staatsbediensteten, die eine solche Einsichtnahme verweigerten, war mit Amtsenthebung gedroht. Die folgenden Paragraphen erstreckten diese "Druckfreiheit" ausdrücklich auch auf Abstimmungsprotokolle der Gerichte, auf Kabinettsprotokolle und auf Reichstagsrelationen mit Ausnahme solcher, die außenpolitische Geheimnisse enthielten. Im übrigen waren lediglich Ermittlungs- und Gerichtsakten in Kapitalverbrechenssachen von der Herausgabe ausgenommen, ferner Vorgänge mit Streitigkeiten über Deliktsansprüche, sofern der Streit durch einen Vergleich beigelegt worden war. In diesem letzteren Fall sollte die Herausgabe zu Lebzeiten der Parteien nur mit deren Einverständnis zulässig sein.

Diese Regeln waren 1766 ebenso neu wie die gleichzeitig eingeführte Pressefreiheit. Andere als die eingangs dieses Kapitels erwähnten aktuellen machtpolitischen Gründe für ihr Zustandekommen sind aus der Vorgeschichte der Druckfreiheitsverordnung ebenfalls nicht erkennbar. Herlitz hat den Gedanken geäußert, der Öffentlichkeitsgrundsatz sei als Erbe der in Schweden stärker als anderswo ausgeprägt gewesenen mittelalterlichen

Selbstverwaltungsordnung überkommen, einen eingehenderen Nachweis hierfür hat er nicht geführt¹⁾.

In der folgenden absolutistischen Periode wurde der Öffentlichkeitsgrundsatz eingeschränkt und 1792 ganz aufgehoben²⁾. Die Verfassung von 1809 stellte ihn wieder her. Die 1812 erlassene Druckfreiheitsverordnung regelte in § 2 den Zugang zu den Behördenakten in Anlehnung an das Gesetz von 1766, enthielt aber weitergehende Ausnahmebestimmungen. Geheimzuhalten waren - abgesehen von den schon in § 86 RF³⁾ genannten Regierungs- und Währungsangelegenheiten - solche Gerichtsprotokolle, in denen zivilrechtliche Vergleiche über Deliktsansprüche enthalten waren, und zwar bis zu fünfzig Jahren nach dem Tode beider Parteien; ferner in sonstigen Gerichtsprotokollen enthaltene Gotteslästerungen und Schmähungen der Obrigkeit sowie anstößige Bemerkungen über Personen, die an dem Prozeß nicht beteiligt waren. Auszüge aus Kirchenbüchern und der Inhalt von Urkunden der Seelsorge durften, soweit es dem Betroffenen zum Schaden oder zur Herabsetzung gereichen konnte, ebenfalls nicht im Druck herausgegeben werden. - Der Verstoß gegen die Geheimhaltungsbestimmungen war mit Geldstrafe bedroht, auch wenn derjenige, der die Veröffentlichung zu verantworten hatte, nicht Beamter war.

1) StvT 1921, S.155.

2) Vgl. Kjellin, SJT 1950, S.603, und SOU 1966:60, S. 64 f.

3) Zitiert in der damaligen Fassung oben zu I.2., S. 58 f.

2. Die Entwicklung seit der Jahrhundertwende

In der Form von 1812 galt der Öffentlichkeitsgrundsatz bis um die Jahrhundertwende. Dann ergingen in rascher Folge neue Geheimhaltungsbestimmungen. Zwischen 1897 und 1925 nahm der Gesetz- bzw. Verfassungsgeber insgesamt neun Ergänzungen vor, durch die, der Ausdehnung der in immer mehr Lebensbereiche eingreifenden Verwaltung entsprechend, eine Vielzahl neuer Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip geschaffen wurde¹⁾. Das Verfahren der Verfassungsänderung erwies sich hierbei als nicht geeignet für die rechtzeitige Einführung eines ausreichenden Geheimnisschutzes insbesondere zugunsten von Individualinteressen. Deshalb half sich die Verwaltung vielfach mit einer auch von den Aufsichtsorganen tolerierten gesetzeswidrigen Geheimhaltungspraxis²⁾.

1937 wurden die grundsätzlichen Regeln über das Einsichtsrecht und die inzwischen sehr zahlreich gewordenen Ausnahmebestimmungen gesetzestechnisch voneinander getrennt. Letztere wurden in einem besonderen Gesetz ohne Verfassungsrang - dem "Sekretesslag" - zusammengestellt und systematisiert; TF 2:1 erhielt einen entsprechenden Gesetzesvorbehalt hinzugefügt. Gleichzeitig wurde das Einsichtsrecht auch gegenüber den Kommunalbehörden festgelegt, so daß es sich von nun ab auf die gesamte öffentliche Verwaltung erstreckte. Schließlich wurde zur Durchset-

1) Vgl. die Zusammenstellung bei Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, S. 642 ff.

2) KProp 1936:140, S.22; Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag, S.139.

zung der administrative Beschwerdeweg eröffnet.

Der SekrL wurde in der Folgezeit mehrere Male in geringerem Umfange erweitert; auch wurden an ihm im Zusammenhang mit der Reform des Prozeßrechts (1948) und der Neufassung der Druckfreiheitsverordnung gewisse Änderungen vorgenommen¹⁾; im wesentlichen besteht er jedoch heute wie 1937. - An den Regeln des Öffentlichkeitsgrundsatzes wurde bei der Neufassung der Druckfreiheitsverordnung nur wenig geändert; man präzierte die Begriffe des "Eingehens" und "Erstellens" allgemeiner Urkunden und ergänzte die Regeln über Geheimhaltungsvermerke.

3. Die neuesten Reformarbeiten

Im Jahre 1960 beauftragte die Regierung ein Komitee, sich erneut mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu befassen und auf der Grundlage der bis dahin gemachten Erfahrungen Änderungsvorschläge vor allem bezüglich der Geheimhaltungsgesetzgebung auszuarbeiten. Das Komitee, das sich "Öffentlichkeitskomitee" nannte, legte seine vorläufigen Vorstellungen in einer 1964 erschienenen Schrift "Diskussionspromemoria om offentlighet och sekretess" vor. Darin wurde vorgeschlagen, die Geheimhaltungsregeln wieder in die Druckfreiheitsverordnung aufzunehmen, sie gleichzeitig jedoch derart zu generalisieren, daß ihr Inhalt in wenigen Paragraphen wiederzugeben sei. Ausführungsbestimmungen sollten nicht zulässig sein; die Geheimhaltung im Einzelfall sollte weitgehend im Ermessen der Behörden stehen. Aufgrund der Kritik, die insbesondere wegen der Unbestimmtheit der Geheimhaltungsregeln

1) Vgl. SOU 1966:60, S. 66 f.

erhoben wurde¹⁾, nahm das Komitee in seinem endgültigen, Ende 1966 abgegebenen, Vorschlag detailliertere Bestimmungen über die Geheimhaltung auf, jedoch befürwortete es nach wie vor die Aufhebung des SekrL und die Rückführung der wichtigsten Geheimhaltungsbestimmungen in die Druckfreiheitsverordnung. Die entsprechenden Vorschläge sind zusammengefaßt am Ende des 3. Kapitels dargestellt; im übrigen wird auf die Reformarbeit im jeweiligen Sachzusammenhang eingegangen.

Das Inkrafttreten der neuen Regelung hat das Komitee für das Jahr 1970 vorgesehen. Ein Beschluß des Reichstags hierüber liegt noch nicht vor.

1) Vgl. Herlitz, FT 1964, S. 77 ff.; SOU 1966:60, S. 81 f.

3. Kapitel. Die Geheimhaltung allgemeiner Urkunden

I. Vorbemerkung

Zu den Grenzen des Öffentlichkeitsgrundsatzes, die die Druckfreiheitsverordnung durch die Definition des Begriffes "allgemeine Urkunden" und durch mehrere Ausnahmerebestimmungen setzt, kommen diejenigen Einschränkungen hinzu, die in dem "Gesetz über die Einschränkungen des Rechts, allgemeine Urkunden herauszubekommen" zusammengefaßt und meist genauer bezeichnet sind, und die von der TF nur in einer undeutlich umrissenen Ermächtigung genannt werden. Ein Grund für die unterschiedliche Behandlung durch den Gesetzgeber besteht von der Art der Einschränkungen her gesehen nicht. Die in TF 2:7 enthaltenen Ausnahmerevorschriften¹⁾ könnten ohne wesentliche Änderung ihres Wortlauts auch im Geheimhaltungsgesetz stehen; umgekehrt erscheint z.B. die besondere Garantie der "Parteiöffentlichkeit" in dem für die Einschränkungen vorgesehenen Gesetz als fehl am Platze²⁾.

Auch bei der Beurteilung der Frage, ob einem Einsichtsbegehren stattzugeben ist, kommt es auf die unterschiedliche Regelung nicht an: eine auf die Tatsache, daß es sich um keine allgemeine Urkunde handelt, gestützte Einsichtsverweigerung ist vom Regierungsgericht ebenso zu überprüfen wie die Berufung der Behörde auf eine Geheimhaltungsvorschrift³⁾.

Schließlich werden traditionsgemäß die Geheimhaltungsregeln als eng mit dem Einsichtsrecht

1) Vgl. 1. Kapitel, II. 3. b) und c).

2) § 39 SekrL, vgl. unten VII. 1.

3) Vgl. TF 2:10.

verbunden und nur auf dieses bezogen verstanden, weshalb die gegenwärtigen Reformbestrebungen auch auf ihre Wiedereingliederung in die Druckfreiheitsverordnung abzielen¹⁾. Trotzdem enthält das Geheimhaltungsgesetz eine Reihe von Regeln, die eine gewisse Eigenständigkeit begründen und teilweise im Gegensatz zu den aus der TF ersichtlichen Modalitäten der Einsichtnahme stehen.

In den folgenden Abschnitten werden Aufbau und Normen des Geheimhaltungsgesetzes sowie verschiedene mit der Geheimhaltung zusammenhängende Fragen erörtert. Wegen des Inhaltes der einzelnen Bestimmungen sei auf den im Anhang dieser Arbeit enthaltenen Gesetzestext verwiesen.

1) Vgl. 2. Kapitel, III. 3. und unten X. 1.

II. Die Abgrenzung der geheimzuhaltenden Urkunden

1. Organisatorisch

Der SekrL enthält keine Regeln, die die Tätigkeit einzelner Behörden von vornherein im ganzen erfassen. Einheitliche - aber nicht auf vollständige Geheimhaltung abzielende - Bestimmungen gelten nur für die Gerichte (§ 36 SekrL), für die die Beratungen des Kabinetts enthaltenden Staatsratsprotokolle (§ 1 SekrL) und für den Reichstag bei Plenarsitzungen (§ 2 SekrL).

Aus § 4 SekrL und der diese Vorschrift ergänzenden umfangreichen Verordnung läßt sich z. B. ersehen, daß die Anlagen und Operationen der Streitkräfte einem wohl lückenlosen Geheimnisschutz im Hinblick auf allgemeine Urkunden unterliegen. Der Gesetzgeber hat aber nicht einmal hier eine pauschale Geheimhaltungsanordnung getroffen, sondern streng am Enumerationsprinzip festgehalten, obwohl die als Ausnahme gedachte Geheimhaltung im militärischen Bereich die Regel bildet.

Die Namen einzelner Verwaltungsbehörden sind relativ selten genannt, wenn auch die Bezeichnung der geheimzuhaltenden Tätigkeitsbereiche oft auf bestimmte Körperschaften hindeutet. Jedenfalls hat eine Behörde nicht nur dort Geheimhaltungsgebote zu beachten, wo sie ausdrücklich genannt wird. So hat beispielsweise § 19 Abs. 1 SekrL nur Urkunden zum Gegenstand, die

bei der Reichsversicherungsanstalt oder bei dem Versicherungsrat eingegangen oder erstellt sind. Beide Behörden werden an einer anderen Stelle noch einmal namentlich erwähnt, und zwar etwas versteckt in § 14: "Urkunden in Angelegenheiten ... der Arbeiterunfallversicherung oder einer sonstigen Tätigkeit der Reichsversicherungsanstalt oder des Versicherungsrates ..., soweit sie die Verhältnisse Einzelner berühren ..."; eine weitere wichtige Geheimhaltungsbestimmung für die gleichen Behörden - ohne daß sie dabei genannt werden - findet sich in § 17 SekrL: "Den Behörden gemachte Angaben ... zur Berechnung des einer Pension zugrundezulegenden Einkommens". Wenn sie es mit ausländischen Staatsangehörigen zu tun haben, müssen diese Behörden darüber hinaus § 3, Abs. 2 SekrL beachten: "Urkunden in Angelegenheiten, die ... die Verbindungen schwedischer Behörden zu ausländischen Behörden oder ausländischen Staatsangehörigen betreffen ..."; bei Rechtsstreitigkeiten § 6: "Urkunden zur Begutachtung von Rechtsstreitigkeiten, die von einer Behörde errichtet oder für ihre Rechnung angeschafft worden sind ..."; bei der Notstandsplanung § 4, Abs. 2: "... Urkunden, ... die das Versicherungswesen in Kriegzeiten, bei Kriegsgefahr und in Zeiten sonstiger, durch Krieg verursachter außergewöhnlicher Umstände ... betreffen ...", sowie die dazu ergangene Verordnung.

2. Sachlich

Meist beschreibt der SekrL die konkreten Verwaltungsvorgänge, die nicht dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterliegen sollen, indem er ihren Zweck oder ihre gesetzliche Grundlage nennt.

Im letzteren Falle heißt es etwa: "Beschlüsse in Angelegenheiten, ... die die Anwendung des Gesetzes über die Unterbrechung von Schwangerschaften betreffen ..." (§ 14 Abs. 2); "Urkunden, die bei der nach dem Gesetz über die Auskunftspflicht über Preis- und Konkurrenzverhältnisse tätigen Behörde ... eingehen" (§ 20). Vorwiegend wird jedoch ohne eine solche Bezugnahme die Sache selbst gekennzeichnet, wobei es offen bleibt, welche Gesetze im einzelnen Anwendung finden. Beispiele: "Bei den Strafvollzugsbehörden errichtete Urkunden, die einen Anstaltsinsassen betreffen ..." (§ 12); "Urkunden in Angelegenheiten der Gesundheits- und Krankenfürsorge, der Armenfürsorge, der Wöchnerinnenfürsorge, der Kinderfürsorge ..." (§ 14); "Urkunden in Angelegenheiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung ..." (§ 25). Diese sachliche Umschreibung ist oft umständlich, hat aber den Vorteil, daß sie nicht in dem Maße geändert werden muß, wie neue Gesetze entstehen oder bestehende Gesetze umformuliert werden. So konnte z.B. § 14 SekrL unverändert bestehen bleiben, als im Jahre 1956 das Fürsorgerecht durch das "Sozialhilfegesetz" neu geordnet wurde.

Das Gesetz spricht in sehr vielen Fällen von "Angelegenheiten" bzw. "Angelegenheit" und bringt damit auch Vorstellungen im Sinne etwa von "förmliches Verfahren" zum Ausdruck (schwed. "ärende"), Also "Urkunden in Verfahren zur Feststellung oder Änderung von Stadtbebauungsplänen ..." (§ 8); "Urkunden in Ausländerkontrollverfahren ..." (§ 14). In anderen Bestimmungen heißt es dagegen lediglich: "Urkunden, die ... betreffen", (z.B. § 28: "Urkunden, die die Behandlung von Waren durch die Zollbehörden betreffen ..."), wobei offen bleibt, ob es sich

um ein formelles Verfahren im engeren Sinne handelt (Zollabfertungsverfahren) oder um sonstige Vorgänge, die die gleiche Sache betreffen (Rechenschaftsberichte, innerdienstliche Anweisungen, Statistiken usw.). Die Verwendung des Wortes "Ärende" könnte dagegen darauf schließen lassen, daß nur die unmittelbar zur Sache selbst gehörenden Urkunden geheimzuhalten seien, nicht dagegen Angaben, die aus den Verfahrensakten heraus in andere Unterlagen gelangt sind. Staedler¹⁾ erörtert hierzu den Fall, daß ein Beamter einer Sozialbehörde in einem gegen ihn gerichteten Disziplinarverfahren sich durch eingehende Schilderungen der persönlichen Verhältnisse einzelner der von ihm betreuten Personen zu rechtfertigen sucht. Er vertritt die Auffassung, daß der Geheimnisschutz, der die Privatgeheimnisse Einzelner in sozialen Angelegenheiten (§ 14) betreffe, nicht auch auf Disziplinarverfahren zu beziehen sei, in denen derartige Geheimnisse zur Sprache kämen.- Der Gesetzgeber hat hierzu nicht Stellung genommen²⁾. Er dürfte von der in aller Regel zutreffenden Vorstellung ausgegangen sein, daß die die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse einzelner Bürger berührende Eingriffsverwaltung die hierbei bloßgelegten Privatgeheimnisse von vornherein in an strenge Verfahrensvorschriften gebundenen Vorgängen lokalisieren und auch isoliert. Im übrigen ist der formellrechtliche Gehalt des Ausdrucks "Ärende" nicht so groß, daß er allgemein mit "Verfahren" wiederzugeben wäre, denn ein bestimmter Verbindlichkeitsgrad verfahrensrechtlicher Vorschriften

1) FT 1964, S. 132.

2) Vgl. SOU 1935:5, S. 59 ff.

ten wird durch ihn keineswegs festgelegt. Auch Angelegenheiten, deren Behandlung der Behörde freisteht, werden als "ärende" bezeichnet, beispielsweise die Erarbeitung von Vorschlägen und Stellungnahmen, die keinen verbindlichen Charakter haben.

3. Äußerliche Merkmale der Urkunden

Ähnlich wie die TF unterscheidet auch der SekrL zuweilen nach der Herkunft bzw. Entstehungsart der Urkunden. Manche Vorschriften beschränken die Geheimhaltung nur auf die bei der Behörde "eingegangenen" Urkunden (§§ 15, 17, 20 SekrL), andere haben nur die von der Behörde selbst errichteten zum Gegenstand (z.B. §§ 7, 8, 12 SekrL). Auch förmliche Entscheidungen (Urteile, Beschlüsse) werden einige Male gesondert aufgeführt (§§ 11, Abs. 2, 14, Abs. 3 SekrL). In vielen Vorschriften werden sowohl die eingegangenen als auch die von der Behörde erstellten Urkunden ausdrücklich nebeneinander genannt. Die Terminologie ist dabei teilweise anders als in der TF und hat auch einen anderen Inhalt: "Die für staatliche oder kommunale Statistiken gemachten Angaben und deren Bearbeitung durch die Behörden ..." (§ 16); "Urkunden, die von einer Behörde errichtet oder für ihre Rechnung angeschafft worden sind ..." (§ 6).

In diesem Zusammenhang sind auch die Vorschriften zu nennen, die die verschiedenen von Behörden geführten Register (Strafregister, § 11, "Sozialregister", § 14, Abs. 3, Kirchenbücher, § 13, usw.) zum Gegenstand der Geheimhaltung machen. Nur die Register selbst und "die zugehörigen Urkunden" sind dann geheimzuhalten, nicht jedoch Auszüge, die daraus erteilt worden

sind und sich bei anderen Behörden befinden.

4. Der Inhalt der Urkunde

Die sachliche Kennzeichnung der geheimzuhaltenden Urkunden lehnt sich meist an die vom jeweiligen Aufgabenbereich vorgegebenen Arbeitsvorgänge der Behörden an. Oft steht hier, wie erwähnt, der Ausdruck "Ärende". Nicht alle in einer laufenden Angelegenheit zusammengefaßten Urkunden müssen jedoch ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse erkennen lassen. Deshalb fordert der SekrL in vielen Fällen, daß die Urkunden in der jeweils bezeichneten Sache bestimmte Angaben enthalten müssen, um geheimgehalten werden zu können. Hauptsächlich bei dem Schutz privater Geheimnisse wird dieses Erfordernis aufgestellt. Nicht Urkunden schlechthin, die beispielsweise bei der Kranken-, Armen- oder Kinderfürsorge entstehen, sind geheimzuhalten, sondern nur, "soweit sie die persönlichen Verhältnisse Einzelner betreffen" (§ 14 SekrL). Die "persönlichen Verhältnisse" sind dabei nicht Sammelbezeichnung für alle Privatgeheimnisse; die "wirtschaftlichen Verhältnisse Einzelner" werden außerdem genannt (§§ 15, 18, 26, Abs. 3), und bei ihnen gibt es weitere Einengungen: "Betriebs- und Geschäftsangelegenheiten (§§ 19, Abs. 2, 20, 21), "die Arbeitsverhältnisse, Zahl der Arbeiter, Arbeitszeit oder die Entlohnungsverhältnisse" (§ 19, Abs. 1), "die Verbindungen Einzelner zu Banken oder Versicherungen" (§ 18). Zuweilen wird auch nur von den "Angelegenheiten Einzelner" gesprochen: "Urkunden, die die Behandlung von Waren durch die Zollbehörden betreffen ... soweit sie Angelegenheiten der Auftraggeber oder sonstiger Beteiligter berühren" (§ 28 SekrL).

In den Fällen, in denen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse genannt werden, wird noch eine weitere Einschränkung gemacht: " ... deren Veröffentlichung ihm (dem Betriebs- oder Geschäftsinhaber) zum Nachteil gereichen kann ...".

Hier - und nur hier, wenn man von der Vorschrift des § 10 (Verbrechensbekämpfung) absieht - wird ein Faktor genannt, der der subjektiven Wertung durch die Behörden unterliegt: das Erfordernis der abstrakten Gefährdung¹⁾. Es muß betont werden, daß es darauf, ob die Enthüllung eines Sachverhaltes irgend jemand Schaden bringen kann oder nicht, bei der Feststellung, ob es sich um eine geheimzuhaltende Urkunde handelt, sonst grundsätzlich nicht ankommt.

Hat eine Behörde ein einzelnes Schriftstück als dem Geheimnisschutz unterfallend klassifiziert, so muß sie schließlich prüfen, ob nicht trotzdem die Einsicht in der Weise gewährt werden kann, daß die Urkunde nur zu einem Teil gezeigt wird, oder daß eine Abschrift unter Auslassung der geheimzuhaltenden Tatsachen gefertigt wird²⁾. Es kommt gar nicht selten vor, daß das Regierungsgericht eine Behörde anweist, unter Ausschluß bestimmter Absätze eine Einsicht zu gewähren, die zuvor ganz verweigert worden war³⁾.

1) § 4 SekrL ("..soweit die Veröffentlichung der Urkunden der Verteidigung schaden oder sonst Gefahr für die äußere Sicherheit herbeiführen kann") braucht dabei nicht mitgezählt zu werden, weil diese Bestimmung nur eine Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungsgeber und keine Ermessensvorschrift für den Einzelfall enthält.

2) Vgl. TF 2:8, Abs. 2.

3) Z.B. R 1965, not. S 62 und not. S 109.

III. Die Normen des Geheimhaltungsgesetzes

A. Übersicht

1. Es wird nur eine Ermächtigung zu Geheimhaltungsanordnungen ausgesprochen, und zwar gerichtet
 - a) an den Verordnungsgeber oder
 - b) an einzelne Behörden.

2. Die Geheimhaltung wird grundsätzlich angeordnet; von ihr kann jedoch mit der - an keine weiteren gesetzlichen Voraussetzungen geknüpften - "Erlaubnis" einer bestimmten Behörde abgesehen werden;
 - a) die der Sache nach zuständige Behörde muß die Erlaubnis erteilen; die Behörde, bei der sich die Urkunde befindet, bleibt zuständig für den Herausgabebeschuß.
 - b) Ein und dieselbe Behörde ist zuständig für Erlaubniserteilung und Herausgabebeschuß, auch wenn eine andere Behörde zur Zeit der Antragstellung im Besitz der Urkunde ist.

3. Die Geheimhaltung ist angeordnet und entfällt grundsätzlich nur dann, wenn die durch sie geschützte Privatperson der Herausgabe zustimmt. Unabhängig von einer Zustimmung kann die verwahrende Behörde in besonderen Fällen die Herausgabe verfügen oder verweigern:
 - a) Die Behörde kann die Urkunde ohne Zustimmung herausgeben, wenn es offenbar ist, daß hierdurch dem Betroffenen kein Schaden oder Nachteil entsteht. Sie muß dann dem Einsichtnehmenden gegenüber entsprechende "Vorbehalte" machen.
 - b) Die Behörde kann die Urkunde ohne Zustimmung herausgeben, wenn an dem Bekanntwerden ihres Inhalts ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.
 - c) Die Behörde kann die Urkunde trotz der Zustimmung des Betroffenen geheimhalten, wenn hieran ein besonderes öffentliches oder privates Interesse besteht.

4. Die Geheimhaltungsanordnung ist zwingend,
 - a) soweit sich nicht aus anderen Gesetzen etwas Abweichendes ergibt;
 - b) soweit der Verordnungsgeber nichts Abweichendes bestimmt hat;
 - c) ohne Ausnahme.

5. In allen Fällen, in denen eine Urkunde geheimzuhalten ist, kann die Regierung durch Einzelanweisung die Herausgabe anordnen, und zwar
 - a) in den Fällen zu 1. und 2. nach freiem Ermessen;
 - b) in den Fällen zu 3. und 4., "soweit dies zur Wahrung eines öffentlichen oder privaten Rechts für erforderlich zu erachten ist".

B. Erläuterungen

1. a) Die Materien, deren Geheimhaltung anzuordnen dem Verordnungsgeber übertragen wurde, gehören zum Teil zu den wichtigsten des Geheimhaltungsgesetzes. Insbesondere ist der gesamte Komplex der militärischen Geheimnisse in dieser Weise "abgeschoben" worden (§ 4 SekrL). Natürlich besagt die Delegation nicht, daß derartige Urkunden "im Prinzip" als öffentlich anzusehen seien¹⁾; auch nicht bei den entsprechenden Ermächtigungen bezüglich des Kontroll- und Prüfungswesens (§ 7), staatlicher Unterstützungs- und Aufsichtstätigkeit im Bereich der Wirtschaft (§ 21), Leistung von Rechtshilfe an Private (§ 26 Abs. 2), sonstige Dienstleistungen der Behörden für Private (§ 27) und der Vergabe von Darlehen aus öffentlichen Mitteln (§ 32). Sie hat vielmehr nur gesetzestechnische Gründe, d.h.

1) So allerdings Malmgren, Anm. zu § 7 SekrL; wie hier dagegen in Anm. zu § 21 SekrL.

sie soll die Anpassung an sich wandelnde Geheimhaltungserfordernisse unter Vermeidung des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens ermöglichen, beruht im übrigen aber auf dem Konsens zwischen Gesetz- und Verordnungsgeber, daß von der Ermächtigung selbstverständlich Gebrauch gemacht werde.

Zu allen genannten Vorschriften sind entsprechende Ausführungsverordnungen erlassen worden¹⁾. Sie sind recht umfangreich, was daraus herrührt, daß sie auf ganz spezielle, gesetzlich vorgeschriebene Verwaltungstätigkeiten Bezug nehmen oder einzelne kleine Behörden nennen, und zwar in aufgegliederter Form, übersichtlicher und ausführlicher als dies bei vielen Vorschriften des SekrL - z. B. § 14 Abs.1 - der Fall ist. Ihr Inhalt ist, soweit dies zur Veranschaulichung erforderlich scheint, im Schlagwortverzeichnis zum SekrL berücksichtigt²⁾.

Keine Verordnungen sind ergangen zu § 1 Abs.2 (Staatsratsprotokolle) und § 20 Abs. 2 (Kartellregister). Bei der letzteren Vorschrift kommen ohnehin nur Einzelanordnungen in Frage, die den Antrag des beteiligten Unternehmens voraussetzen. Anträge auf Geheimhaltung eines Kartellregistereintrags werden häufig gestellt, bleiben aber meist erfolglos³⁾.

1. b) In einer Reihe von Fällen überläßt das Ge-

1) Zu § 4: KK 8/11 1939 (SFS 1949 Nr. 713); KK 12/4 1940 (SFS Nr. 204); KK 9/12 1949 (SFS Nr. 616); KK 16/6 1950 (SFS Nr. 462); KK 22/4 1960 (SFS Nr. 119); KK 25/5 1962 (SFS Nr. 200). Zu §§ 7, 21, 26 Abs.2, 27 und 32: KK 4/1 1939 (vollständig abgedruckt zuletzt in SFS 1964 Nr. 278).

2) Vgl. unten S. 238 ff.

3) Näheres bei Erhorn, Wirtschaft und Wettbewerb in Schweden, S.80 f.

heimhaltungsgesetz es der sachlich zuständigen Behörde, die Geheimhaltung im Beschlußwege herbeizuführen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Angelegenheiten von wirtschaftlichem Interesse für die öffentliche Hand: Stadtplanung (§ 8 Abs. 1 Satz 2), Schlichtung von Tarifkonflikten (§ 24), Aufnahme öffentlicher Anleihen (§ 33) und - praktisch der weit- aus wichtigste Fall - die Vergabe öffentlicher Aufträge an private Produktions- und Dienstleistungsunternehmen (§ 34). In dem letztgenannten Bereich wird allerdings schon gesetzlich die Geheimhaltung angeordnet, deren Verlängerung über die recht kurz gehaltene Zeitspanne - zwei, teilweise fünf Jahre - hinaus die Behörde beschließen darf.

Die Geheimhaltungsbeschlüsse der Behörden müssen förmlich gefaßt und zu Protokoll genommen werden¹⁾; sie können nicht mehr ergehen, wenn die Urkunden schon allgemein und der Öffentlichkeit zugänglich geworden sind, sei es, daß ihre "Erstellung" abgeschlossen oder daß die vom Gesetz vorgesehene kurze Geheimhaltungszeit abgelaufen war, bevor ein derartiger Beschluß gefaßt werden konnte. Das Ermessen der Behörden bezüglich eines Geheimhaltungsbeschlusses ist sonst nicht eingeschränkt, außer bei § 34 (öffentliche Ausschreibungen), wo "ein Grund" verlangt wird; das Regierungsgericht hat diese Voraussetzung schon einmal verneint und einen Geheimhaltungsbeschluß für unwirksam erklärt²⁾.

Gerichtsakten können nach Abschluß des Verfah-

1) Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt, S.83; vgl. auch JO 1945, S. 9 ff.

2) R 1950, ref. 23.

rens nur aufgrund eines besonderen Gerichtsbeschlusses geheimgehalten werden (§ 36). Dieser Beschluß kann von Amts wegen ergehen. Er ist nur dann zulässig, wenn unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandelt worden war. Er hindert nicht die Aufnahme des Urteils in offizielle Entscheidungssammlungen¹⁾, sondern nur die - normalerweise übliche - namentliche Bezeichnung der Beteiligten.

2. Mit einer von der Behörde zu erteilenden "Erlaubnis" sind in nahezu allen Fällen, bei denen es nicht um den Schutz von Privatgeheimnissen geht, geheimzuhaltende Urkunden herauszubekommen. Das Ermessen der Behörden hinsichtlich der Erteilung bzw. Verweigerung der Erlaubnis ist gesetzlich nicht eingeschränkt²⁾. Der praktische Unterschied zwischen dieser Erlaubniserteilung und der Entscheidung der Behörde über die unmittelbare Gewährung oder Verweigerung der Einsicht - letztere allein wird von der TF genannt - besteht darin, daß der nach dem SekrL zu erteilenden Erlaubnis andere Zuständigkeitsregeln zugrunde liegen.

a) Nur diejenige Behörde, in deren Zuständigkeitsbereich die betreffende Angelegenheit materiellrechtlich fällt, ist zur Erlaubniserteilung berufen. Ist eine andere Behörde im Besitz der herausverlangten Urkunde, ist also die Mitwirkung der sachlich zuständigen Behörde erforderlich. Dies widerspricht der Systematik der TF und wirft eine Reihe von Zweifelsfragen auf. Nach der TF "prüft" diejenige Behörde, bei

1) Vgl. z.B. H 1953, S. 654 ff. (663 a.E.).

2) Kritisch hierzu Kjellin, SJT 1950, S. 610.

der sich die Urkunde befindet, die Herausgabefrage. Ergibt sich dabei, daß die Erlaubnis einer anderen Behörde vorliegen müßte und nicht vorliegt, so ist die Prüfung mit zunächst negativem Ergebnis beendet¹⁾. Ist nun die Mitwirkung der anderen Behörde im Amtswege herbeizuführen oder soll der Antragsteller dorthin verwiesen werden können? Nicht zu übersehen ist, daß das Einsichtsrecht jedenfalls unter einem Zeitverlust leidet. Darüber hinaus ist nicht klar, ob die Erteilung der Erlaubnis dem Beschleunigungsgrundsatz und der funktionellen Zuständigkeitsregel TF 2:9, Abs. 2 zu folgen hat. Auch die Rechtsschutzfrage wird in diesem Zusammenhang bedeutsam: eine rechtliche Überprüfung der Erlaubnisverweigerung - die man nicht als selbständig anfechtbar erachtet²⁾ - kann kaum in Frage kommen, wenn die nach der TF zuständige Rechtsmittelbehörde nicht auch der die Erlaubnis verweigernden Behörde vorgesetzt ist.

b) Urkunden, die wichtige Staatsgeheimnisse enthalten, können nur durch das Außen-, Verteidigungs- oder Innenministerium zur Einsicht herausgegeben werden. Andere Behörden dürfen sich mit der Prüfung, ob solche Urkunden herauszugeben seien, nicht befassen, sondern müssen sich in jedem Falle für unzuständig erklären, sind aber gehalten, das Begehren des Antragstellers unverzüglich an das zuständige Ministerium weiterzuleiten. Voraussetzung für diese Verfahrensweise ist jedoch, daß die Urkunden einen entsprechenden Vermerk, den sogenannten "qualifizierten Geheimstempel" enthal-

1) Vgl. Allmänna handlingars offentlighet, S. 25.

2) Offentlighetsprincipen och myndigheterna, S. 19 .

ten. Die gesetzlichen Regeln insoweit enthalten TF 2:14 und die dazu ergangenen Verordnungen¹⁾.

Die oben zu a) aufgezeigten Zweifelsfragen in verfahrensrechtlicher Hinsicht bestehen hier nicht. Da die Herausgabe von der sachlich zuständigen Behörde verfügt werden muß, braucht es keine besondere "Erlaubnis" zu geben. Auch der Beschleunigungsgrundsatz wird durch die ausdrückliche Anordnung, das Einsichtsbegehren der zuständigen Behörde "unverzüglich" zuzuleiten, gewahrt.

Eine entsprechende Anwendung von TF 2:14 in den Fällen, in denen nach dem SekrL die Erlaubnis der sachlich zuständigen Behörde erforderlich ist, wird im geltenden Recht nicht für möglich gehalten. Hier ist allein TF 2:9 maßgebend, wonach diejenige Behörde die Herausgabe prüft, bei der sich die Urkunde befindet²⁾.

3. Die überwiegende Anzahl der Geheimhaltungsvorschriften bezieht sich auf Privatverhältnisse höchstpersönlicher oder wirtschaftlicher bzw. betrieblicher Natur. Der Gesetzgeber geht davon aus, daß es sich dabei grundsätzlich um "Geheimnisse" handelt, d.h. ihre vertrauliche Behandlung braucht weder von den Behörden zugesagt

1) Näheres hierzu unten, VI.

2) Aus TF 2:9 kann dagegen der Schluß gezogen werden, daß die die Urkunde besitzende Behörde nicht an die Verweigerung der Erlaubnis durch eine andere Behörde gebunden sein dürfe; Malmgren, TF 2:9, Anm. 1 a) äußert deshalb Bedenken an der Vereinbarkeit des "Erlaubnis"-Erfordernisses im SekrL mit der TF. In der Praxis sind solche Bedenken bisher nicht laut geworden; auch der Gesetzgeber der TF von 1949 hat den damals bereits bestehenden SekrL insoweit nicht für änderungsbedürftig gehalten, vgl. SOU 1947: 60, S. 75.

noch von dem Betreffenden gefordert worden zu sein¹⁾. Trotzdem gilt der Grundsatz, daß ein Privatgeheimnis auch dann ein solches bleibt, wenn es zum Wissen einer Behörde gelangt. Infolgedessen kann nur die geschützte Person seine Preisgabe verfügen; die Behörden sind hierzu in den weitaus meisten Fällen auch dann nicht befugt, wenn sie meinen, daß ein öffentliches Interesse überwiege oder daß das Geheimhaltungsinteresse des Einzelnen nicht schutzwürdig sei. Diese strenge Bindung der Behörden an Privatgeheimnisse ist beachtenswert. Sie weicht lediglich im Bereich der Strafverfolgung einer Ermessensvorschrift (§ 10 SekrL), für deren Handhabung sich aber feste Grundsätze herausgebildet haben²⁾.

Ebensowenig wie bei dem Erfordernis der behördlichen Erlaubnis ist aus Literatur und Praxis ersichtlich, wie die notwendige Zustimmung der geschützten Privatperson einzuholen ist. Von einer Verpflichtung der Behörde, sich hierum im Amtswege zu bemühen, kann wohl keine Rede sein. Eine auf Erfahrungen gestützte Antwort läßt sich auch nicht auf die Frage geben, ob die Behörden gehalten sind, Name und Anschrift der geschützten Person anzugeben, damit es dem Antragsteller möglich ist, sich selbst an diese zu wenden. Lediglich in anderem Zusammenhang ist den Gesetzesmaterialien und der Rechtsprechung zu entnehmen, daß Wohnadresse bzw. Aufenthaltsort einer Person nicht zu deren "per-

1) In wenigen Fällen des Verordnungsrechts zu § 27 ist die Geheimhaltung nur für den Fall vorgeschrieben, daß der private Auftraggeber einen entsprechenden Wunsch schriftlich zum Ausdruck gebracht hat.

2) Hierzu ausführlich SOU 1955:17, S. 72 ff.

sönlichen Verhältnissen" im Sinne des SekrL gehören¹⁾.

Das Gesetz läßt offen, wie zu verfahren ist, wenn die Person, deren Zustimmung erforderlich ist, nicht mehr lebt. Einige Vorschriften weisen aber darauf hin, daß auch die "nahen Angehörigen" durch eine Einsichtnahme keinen Schaden erleiden dürfen²⁾. Zumindest in diesen Fällen wird davon auszugehen sein, daß es der Zustimmung der hinterbliebenen nächsten Verwandten bedarf. Dies können mehrere Personen sein, deren Übereinstimmung insoweit vorliegen muß; nach einer Entscheidung des Regierungsgerichts kann einer von mehreren Hinterbliebenen nicht ohne die Erlaubnis der übrigen eine Einsicht vornehmen³⁾

a) Von der Zustimmung des Betroffenen kann die Behörde meist dann absehen, wenn " in Hinblick auf den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt wird, und nach den übrigen Umständen die Sicherheit als gegeben erscheint, daß sie nicht zum Schaden des Betreffenden mißbraucht werden wird". Bei einer solchen Einsichtgewährung ist dem Einsichtnehmenden gegenüber ein entsprechender "Vorbehalt" zu machen, d.h. es ist ihm die Auflage zu erteilen, die Privatgeheimnisse nicht in einer Weise zu verwerten oder zu verbreiten, die dem Betroffenen zum Schaden gereichen könnte. Derartigen Vorbehalten ist auch durch eine Strafvorschrift Nachdruck verliehen⁴⁾.

Die Einsichtgewährung setzt in diesen beson-

1) KProp 1937:107, S. 53 f.; R 1942, ref. 18; JO 1953, S. 267.

2) §§ 13, 14 SekrL.

3) R 1963, ref. 51.

4) § 41, Abs. 1 SekrL.

deren Fällen voraus, daß der Antragsteller die Gründe für seinen Wunsch angibt¹⁾. Entscheidend ist nach der Formulierung des Gesetzes aber nicht, daß er ein rechtlich oder gesellschaftlich anzuerkennendes Interesse vorbringt, sondern allein, daß die mißbräuchliche Ausnutzung des Privatgeheimnisses als ausgeschlossen erscheint. Keine Bedenken werden z.B. dann bestehen, wenn ein wissenschaftlicher Zweck verfolgt und glaubhaft gemacht wird.²⁾ Einem Presseangehörigen ist dagegen nicht ohne weiteres der Zugang zu Urkunden, die Privatgeheimnisse enthalten, zu gewähren; vielmehr setzt die einschränkende Klausel ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen der Behörde und dem Pressevertreter voraus. - Die Behörden klagen darüber, daß ihr Vertrauen bei dieser Art der Einsichtgewährung häufig mißbraucht wird³⁾.

h) Die Möglichkeit der Preisgabe eines Privatgeheimnisses bei Vorliegen überwiegender öffentlicher Interessen war vom Gesetzgeber des SekrL grundsätzlich nicht vorgesehen. Nur § 18 SekrL, wonach die Banken-, Versicherungs- und Börsenaufsichtsbehörden derartige Urkunden herausgeben können, wenn sie dies "zur Erfüllung ihrer Aufgaben für notwendig erachten", eröffnet u.U. diesen Weg. - Dagegen hat der Verordnungsgeber im Rahmen der oben zu 1. a) erläuterten Bestimmungen es den Behörden recht häufig freigestellt, Privatgeheimnisse preiszugeben, "soweit dies im Hinblick auf Interessen der Allgemeinheit für erforderlich gehalten

1) Welamson, Läkarsekretessen, S. 114.

2) Vgl. Promemoria, S. 18.

3) SOU 1955:17, S. 69 f, vgl. auch Offentlighetsprincippet i förvaltningen, S. 15.

wird". Für eine ganze Reihe der Gewerbe- und Wirtschaftsaufsichtsbehörden (§ 21 SekrL) besteht diese Möglichkeit, also z.B. bei der Überwachung des Handels mit Alkoholika, bei der Forstaufsicht, der Versicherungsaufsicht, bei Feststellung von Tierseuchen durch den Amtstierarzt, bei der Aufsicht über Fluchtkapital, bei Untersuchungen, die im Rahmen der staatlichen Verbraucheraufklärung vorgenommen werden, u.s.w. Auch einigen Behörden, die Untersuchungen technischer und medizinischer Art vornehmlich im Auftrage privater Unternehmen oder Organisationen durchführen (§ 27 SekrL), ist es gestattet, in der gleichen Weise von der Geheimhaltung ihrer Untersuchungsergebnisse abzusehen.

Im übrigen kann das Erfordernis der Zustimmung des Betroffenen zur Einsichtgewährung die Behörden auch gegen ihren Willen zur Geheimhaltung zwingen und ihnen z.B. die Möglichkeit abschneiden, sich durch "gezielte Indiskretionen" gegen Kritik seitens der Publikationsorgane zur Wehr zu setzen¹⁾. Auch kommt es vor, daß die Berichte oder Zeugnisse staatlicher Versuchsanstalten von den privaten Auftraggebern in der Weise mißbräuchlich ausgenutzt werden, daß aus dem Zusammenhang gerissene Auszüge zu Werbezwecken zur Veröffentlichung gelangen. Die Anstalten können dann durch den SekrL daran gehindert sein, Richtigstellungen zu veröffentlichen²⁾.

c) Stimmt der Betroffene einer Herausgabe der Urkunde zu, dann ist für eine abweichende Entscheidung der Behörde meist kein Raum, denn

1) Vgl. hierzu Staedler, FT 1964, S. 136.

2) SOU 1966:61, S. 207.

die Geheimhaltung liegt ausschließlich in seinem eigenen Interesse. Hieraus folgt, daß er selbst ohne weiteres die ihn betreffenden Vorgänge einsehen kann. Der SekrL verdeutlicht dies oft durch die Formulierung: "... dürfen nicht ohne seine Einwilligung an andere Personen herausgegeben werden" (z.B. §§ 13, 14, Abs. 1, 17, Abs. 2 und 3, 19, 28 SekrL). Auch wo das "an andere" fehlt, muß nach der Konstruktion des Gesetzes angenommen werden, daß demjenigen, dessen Zustimmung erforderlich ist, die Einsichtnahme einschränkungslos freisteht (z.B. §§ 16, Abs. 1, 21, 25, 26, Abs. 2 und 3 SekrL).

In einigen Fällen dürfen die Behörden jedoch auch denjenigen Personen die Einsicht verweigern, deren private Verhältnisse in den herausverlangten Urkunden aufgezeichnet sind. Im Zusammenhang mit dem unten ausführlicher erörterten Grundsatz der Parteiöffentlichkeit sind diese Fälle von besonderem Interesse. Sie seien deshalb einzeln aufgezählt.

aa) Nach § 10 SekrL besteht für den von einer polizeilichen Maßnahme Betroffenen grundsätzlich nicht die Möglichkeit, den Maßnahmen etwa zugrundeliegende schriftliche Anzeigen oder entsprechende Aufzeichnungen der Behörde herauszubekommen. Denn von seiner Zustimmung hängt die Herausgabe derartiger Urkunden überhaupt nicht ab. Die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und ihren Vertrauensleuten kann sich also - jedenfalls solange es nicht zu förmlichen Ermittlungsverfahren kommt - ungestört vollziehen. Beispiel: Die Polizei war einer Anzeige wegen ruhestörenden Lärms nachgegangen und hatte deren Unbegründetheit festgestellt. Der als Störer Angezeigte, dessen ruhig verlaufende Ge-

burtstagsfeier durch den Besuch der Polizei beeinträchtigt worden war, verlangte Einsicht in die betreffende Tagebuchaufzeichnung, um seinerseits die Strafverfolgung des Anzeigenden wegen falscher Anschuldigung in die Wege zu leiten. Die Polizei verweigerte die Einsicht unter Berufung auf § 10 SekrL; der Justitieombudsman stellte fest, daß hierin kein Ermessensfehler liege¹⁾.

bb) Strafgefangene und die nach einer Strafverbüßung unter Schutzaufsicht gestellten Personen haben keine Möglichkeit, an die über sie geführten Personalakten heranzukommen, vgl. § 12 SekrL.

cc) Für Kranke, die durch beamtete Ärzte untersucht oder die in staatlichen Krankenhäusern bzw. Anstalten (Nervenheilanstalten; auch Besserungsanstalten) behandelt werden oder worden sind, gilt die Einschränkung des § 14, Abs. 2, S. 1 SekrL: die Herausgabe kann verweigert werden, "wenn die begründete Annahme besteht, daß sie dem Zweck der Behandlung entgegenwirkt oder daß sie die Sicherheit einer Person gefährdet". Allerdings bezieht sich diese Vorschrift nur auf solche Behandlungen, die durch eine Behörde auch direkt veranlaßt werden, also nicht für denjenigen Kranken, der sich freiwillig in Behandlung begibt oder über den beispielsweise aus Gründen, die mit der staatlichen Gesundheitspflege nicht unmittelbar zu tun haben, ein amtsärztliches Gesundheitszeugnis ausgestellt werden muß²⁾.

1) JO 1964, S. 447 ff.

2) Vgl. R 1959, not. I 207; Offentlighetsprincipen och myndigheterna, S. 23.

dd) Die Kinder-, Jugend- und Alkoholiker-fürsorgebehörden können den Personen, gegen die sie einzugreifen veranlaßt worden sind, alle Unterlagen vorenthalten, aus denen hervorgeht, wer den Anstoß zu den Maßnahmen gegeben hat, § 14, Abs. 2, S. 2 SekrL.

ee) Die Eintragungen im Strafregister können dem Einzelnen, den sie betreffen, nur dann mitgeteilt werden, wenn dieser die Absicht glaubhaft macht, in einen anderen Staat zu reisen, dort Arbeit aufzunehmen oder sich niederzulassen, und die Behörden des anderen Staates die entsprechende Erlaubnis von der Vorlage eines Strafregisterauszuges abhängig machen¹⁾. Die Einsicht in das sog. Sozialregister - einem von den Gemeinden zu führenden Register, in dem die an Bedürftige gewährten Unterstützungsleistungen zusammengestellt sind - kann einzelnen Personen nur zum Zwecke wissenschaftlicher Untersuchungen gewährt werden²⁾. Nicht möglich für Privatpersonen ist die Einsicht in das besondere Strafregister, in dem Straftaten ausgezeichnet werden, die unter dem Einfluß alkoholischer Getränke begangen werden³⁾⁴⁾.

1) L 22/5 1963 om allmänt kriminalregister, § 9 und KK 22/5 1963 ang. utfärdande i vissa fall av utdrag ur allmänna kriminalregistret, § 1, in Verbindung mit § 11, Abs. 1 SekrL.

2) Lag 20/3 1936 om socialregister, § 7, Abs. 2 (eingefügt durch L 2/6 1961).

3) KK 17/6 1955 om särskilt straffregister rörande fylleri och vissa andra brott, § 2.

4) Zugänglich sowohl für den Betroffenen als auch für die Allgemeinheit ist dagegen z.B. die schwedische "Verkehrssünderkartei"; vgl. Allmänna handligars offentlighet och sekretess, S. 44.

ff) Urkunden, die von Interesse für die Steuerfahndung sind, können dem Steuerschuldner bis zum Abschluß der Fahndungsmaßnahmen vorenthalten werden (§ 17, Abs. 1, S. 4 SekrL).

gg) Für Urkunden der Bankenaufsichts- und der Kartellbehörden (§§ 18 und 20, Abs. 1 SekrL), die die wirtschaftlichen Privatgeheimnisse einzelner Unternehmer betreffen, ist die Möglichkeit der Herausgabe mit Einwilligung des Betroffenen nicht vorgesehen. Diese Behörden können also vertrauliche Informationen auch dem Betroffenen gegenüber geheimhalten.

4. a) Bei bestimmten, seit jeher einer informationsrechtlichen Sonderregelung unterliegenden Tatbeständen verweist der SekrL lediglich auf das Spezialgesetz und bestimmt, daß eine Herausgabe nur nach Maßgabe des Gesetzes in Frage kommen soll. Diese Verweisungen finden sich bei den genannten Straf- und Sozialregistern, bezüglich des Patenterteilungsverfahrens (§ 23; das Patentregister selbst ist öffentlich), für Angelegenheiten der Reichsbank (§ 31) sowie in einigen weniger bedeutsamen Fällen (§§ 15, 19, Abs. 2, 22 SekrL).

b) Eine Reihe weiterer Bestimmungen enthält ein striktes Geheimhaltungsgebot, das weder der einzelnen Behörde einen Ermessensspielraum beläßt, noch auch die Möglichkeit der Herausgabe mit Zustimmung der geschützten Einzelperson kennt, jedoch von dem obersten Exekutivorgan auf dem Verordnungswege modifiziert oder auch aufgehoben werden kann. Dies sind: außenpolitische Geheimnisse (§ 3, Abs. 1), im Ausland ergangene Urteile gegen schwedische Staatsangehö-

rige (§ 11, Abs. 2), Urkunden der Strafvollzugsbehörden und Bewährungshelfer (§ 12), sowie Urkunden der Kartellbehörden mit Ausnahme des - öffentlichen - Kartellregisters (§ 20, Abs. 1). Verordnungen, die der Allgemeinheit den Zugang zu derartigen Urkunden ermöglichen, sind bisher nicht erlassen worden¹⁾.

c) Ohne Ausnahme geheimzuhalten sind Post- und Fernmeldegeheimnisse, soweit sie in allgemeinen Urkunden aufgezeichnet werden, also Urkunden, die "Angaben über einzelne Postsendungen, Telegramme oder Telefongespräche enthalten" (§ 29). Postsendungen selbst werden, wie an anderer Stelle erwähnt²⁾, nicht als allgemeine Urkunden angesehen.

5. a) und b) Bezüglich der Möglichkeit, im Einzelfalle eine Urkunde unbeschadet der Geheimhaltungsvorschriften herauszubekommen, kann auf den Gesetzestext in den §§ 37, 38 und - für die gesetzgebenden Körperschaften - 40 SekrL verwiesen werden. Die Vorschriften haben kaum eine praktische Bedeutung. Kurz nach dem zweiten Weltkrieg wurden durch eine auf § 37 gestützte Verordnung eine Reihe von Gerichtsakten, die Verurteilungen wegen Landesverrates betrafen, der Allgemeinheit zugänglich gemacht³⁾; weitere Anwendungsfälle sind nicht bekannt geworden.

Gelegentlich versuchen Einzelpersonen, nach Erschöpfung des Rechtsweges eine Ausnahmean-

1) Vgl. Allmänna handlingars offentlighet och sekretess, S. 35, 43 f., 45 ff., 63.

2) Vgl. 1. Kapitel, II. 3. d).

3) Petré, Tryckfrihetslagstiftningen, S. 35.

ordnung zu erwirken; ein wenig erfolgversprechendes Unterfangen angesichts der Tatsache, daß das Regierungsgericht, das zuvor mit der Beschwerde befaßt war, in diesen Fällen dem Kabinett einen Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten hat¹⁾.

1) R 1958, not. I 250 und not. I 287; 1960, not. I 68.

IV. Zeitliche Grenzen der Geheimhaltung

Dem Geheimhaltungsgesetz liegt die einheitliche Konzeption zugrunde, daß keine Urkunde länger als für einen bestimmten Zeitraum soll geheimgehalten werden können. Der Geheimhaltung sind - von wenigen Sonderfällen abgesehen - überall feste zeitliche Grenzen gesetzt. Bei der Fixierung dieser Grenzen ging der Gesetzgeber von gewissen Wertvorstellungen aus¹⁾. Geheimnisse höchstpersönlicher Natur, die grundsätzlich nur mit der Zustimmung des Betroffenen preisgegeben werden sollen, sind am längsten zu wahren. Die Geheimhaltungszeit beträgt hier 70 Jahre, vom Datum der Urkunde an berechnet. Dadurch soll sichergestellt sein, daß derartige Privatgeheimnisse außer in seltenen Fällen nicht vor dem Tode des Betroffenen allgemein zugänglich werden.

In einer zweiten Gruppe lassen sich Staatsgeheimnisse, die vorwiegend dem Schutz der äußeren Sicherheit dienen, zusammenfassen. Sie können bis zu 50 Jahren geheimgehalten werden, Geheimnisse militärischer Art nach § 4, Abs. 1 SekrL jedoch auch länger, "sofern besondere Umstände die Geheimhaltung für längere Zeit erfordern". In einer 1950 zu § 4 ergangenen Verordnung²⁾ ist festgelegt, daß Urkunden, die den Aufbau und die Strategie der Streitkräfte erkennen lassen, oder die über militärische Befestigungsanlagen, Sperranlagen, "Unterbrechungseinrichtungen", Verkehrslinien und Waffendepots Aufschluß geben, ferner Urkunden des militärischen Nachrichtendienstes und des Sicherheitsdienstes so-

1) Vgl. SOU 1935:5, S. 35.

2) KK 16/6 1950 (SFS Nr. 462).

wie Karten, Abbildungen und Aufnahmen, die militärischen Zwecken dienen, nicht herausgegeben werden dürfen, soweit sie nach dem Jahre 1870 errichtet worden sind. Die Geheimhaltungszeit beträgt hier also, sich ständig verlängernd, schon nahezu 100 Jahre. Urkunden, die die psychologische Verteidigung und den "Signalschutz" betreffen, sind nach einer anderen Verordnung¹⁾ ohne zeitliche Begrenzung solange geheimzuhalten, "bis eine abweichende Verordnung ergeht".

Wesentlich kürzer sind die Geheimhaltungszeiten bei den vom SekrL erfaßten Urkunden mit Angaben über berufliche, betriebliche, finanzielle und sonstige dem Wirtschaftsleben zugehörige Einzelheiten. Die Regelfrist beträgt hier zwanzig Jahre; in einer Reihe von Fällen ist sie in der zu § 21 ergangenen Verordnung auf zehn Jahre herabgesetzt. Zwei bzw. fünf Jahre beträgt die Geheimhaltungszeit für Urkunden, die mit der Erteilung öffentlicher Aufträge und dem Erwerb oder der Veräußerung öffentlichen Eigentums zusammenhängen (§ 34 SekrL); länger als zwei Jahre sind in der Regel auch Staatsratsprotokolle nicht geheimzuhalten (§ 1 SekrL).

Neben diesen absoluten finden sich auch relative zeitliche Begrenzungen: Geheimhaltung nur "bis zum Abschluß der Sache". Sie spielen meist keine große Rolle in dem SekrL; nur für Urkunden, die der Vorbereitung von Staatsexamina u.ä. dienen, gilt ausschließlich diese Regel (§ 7 SekrL).

1) KK 25/5 1962 (SFS Nr. 200).

V. Archivierung und Vernichtung allgemeiner Urkunden

Wie bereits hervorgehoben¹⁾, schränkt der Öffentlichkeitsgrundsatz die Verfügungsgewalt der Behörden über ihre Akten nicht ein. Die durch den SekrL festgelegten zeitlichen Grenzen für die Geheimhaltung drängen dagegen die Vermutung auf, daß die Behörden zur Aufbewahrung solcher Urkunden verpflichtet sein müßten. Eine Vorschrift des Inhaltes, daß Urkunden 20, 50 oder 70 Jahre lang geheimgehalten werden müssen, ist sinnlos, wenn die betreffenden Urkunden schon vor oder auch nur unmittelbar nach Ablauf der jeweiligen Frist vernichtet zu werden pflegen.

Die die Aktenordnung regelnden Vorschriften lassen erhebliche Zweifel daran auftreten, daß die zeitliche Begrenzung der Geheimhaltung von nennenswerter praktischer Bedeutung ist. Ein extremes Beispiel: am 9. 12. 1949 wurden zwei Verordnungen verkündet. Die eine von ihnen - eine Durchführungsverordnung zu § 4 SekrL - bestimmte, daß u.a. Urkunden, die die Planung der Zivilverteidigung betreffen, bis auf weiteres für unbestimmte Zeit geheimzuhalten seien, sofern die Erhaltung der Verteidigungskraft dies erfordere. Durch die andere Verordnung wurden die Behörden angewiesen, aufgehobene Organisationspläne und sonstige außer Kraft gesetzte, Pläne der Zivilverteidigung jeweils sofort zu verbrennen²⁾. Es ist danach nicht einmal möglich, daß das zentrale "Kriegsarchiv" oder sonst eine wissenschaftliche Institution derartige Pläne zur Auswertung oder Aufbewahrung erhält³⁾.

1) 1. Kapitel, II. 2. c).

2) SFS 1949, Nr. 616 und 617.

3) Vgl. Wadén, FT 1956, S. 329 ff.

Im Normalfall sind jedoch aufgrund entsprechender Verwaltungsverordnungen¹⁾ abgeschlossene schriftliche Vorgänge in das bei jeder Behörde bestehende Archiv zur weiteren Aufbewahrung zu übernehmen. Auszunehmen von der Archivierung sind lediglich "Notizen und Mitteilungen von nur nebensächlicher Bedeutung", Konzepte und ähnliche "Arbeitspapiere", eingegangene Druckschriften sowie Unterlagen, die nach Abschluß der Angelegenheit einem Außenstehenden zurückzugeben sind²⁾. Das Archiv muß geordnet und nach einheitlichen Grundsätzen katalogisiert sein³⁾. Geheime Urkunden sind abgesondert zu archivieren und besonders zu verzeichnen; sie sind auch nach Ablauf einer zeitlich begrenzten Geheimhaltung in diesem Archiv zu belassen⁴⁾. -

Die Vernichtung der Archivbestände ist nicht in das freie Ermessen der einzelnen Behörden gestellt⁵⁾; vielmehr haben diese in Abständen von einem oder mehreren Jahren der Regierung sogenannte "Vernichtungspläne" zur Genehmigung vorzulegen. Vielen Staatsbehörden sind die Aufbewahrungsfristen vorgeschrieben; sie betragen - nach Sachgebieten verschieden - zwischen zwei und zehn Jahre, wobei für Vorgänge der inneren Verwaltung und Organisation meist die kürzere der genannten Zeitspannen gilt. Zwischen allgemein zugänglichen und noch geheimzuhaltenden Urkunden wird bei der Bemessung der Aufbe-

1) Allmän arkivstadga 10/11 1961 (SFS Nr. 590); Riksarkivets cirkulär med anvisningar rörande tillämpningen av allmänna arkivstadgan, 10/11 1961 (SFS Nr. 591).

2) Riksarkivets cirkulär, SFS 1961, Nr. 591, § 3 c.

3) Allmän arkivstadga, §§ 22 ff.

4) Allmän arkivstadga, § 22; Riksarkivets cirkulär, § 5.

5) Allmän arkivstadga, § 15.

wahrungszeit grundsätzlich kein Unterschied gemacht¹⁾. - Das Reichsarchiv hat in einem Rundschreiben²⁾ den Behörden nahegelegt, bei der Aufstellung der Vernichtungspläne darauf Rücksicht zu nehmen, daß Urkunden mit fortdauernder rechtlicher Bedeutung weiter aufbewahrt werden müßten, ebenso Urkunden, die für spätere Verwaltungsaufgaben oder für die wissenschaftliche Forschung nutzbar seien.

-
- 1) Vgl. KK 11/12 1953 ang. utgallring av handlingar hos vissa statsmyndigheter (SFS Nr. 716); KCirk 5/3 1954 till statistiska centralbyrån ... ang. utgallring av vissa handlingar mm.
 - 2) Riksarkivets cirkulär 30/10 1958 (SFS Nr. 530) till rikets kommuner med råd och anvisningar om gallring i kommunernas arkiv.

VI. Die formelle Sekretur

Eine formelle Sekretur in dem Sinne, daß ein von einer Behörde auf einer Urkunde angebrachter Geheimvermerk eine Verpflichtung zur Geheimhaltung herbeiführt, gibt es im schwedischen Recht nicht. Vielmehr muß bei jedem Einsichtbegehren sachlich geprüft werden, ob die herausverlangte Urkunde zum konkreten Zeitpunkt von einer Geheimhaltungsvorschrift erfaßt ist. Dieser Grundgedanke mag durchführbar erscheinen, wenn - was in der Regel der Fall sein wird - diejenige Behörde, die die Urkunde entweder selbst erstellt oder von einer Privatperson oder einer anderen Behörde zur Bearbeitung erhalten hat, mit der Herausgabefrage befaßt ist. Probleme entstehen aber dann, wenn die Zusammenarbeit verschiedener Behörden sich auf Ersuchen, Mitteilungen oder Anweisungen beschränkt, die einen Einblick in die von der ersuchenden oder mitteilenden Behörde verfolgte "Sache" nicht vermitteln und dies nach ihrem Zweck auch nicht brauchen. Der Polizeivorsteher eines kleineren Ortes, der von seiner vorgesetzten Behörde die Aufforderung erhält, dieser die Zahl der in seinem Meldebezirk etwa sich aufhaltenden Ausländer einer bestimmten Nationalität schleunigst mitzuteilen, ist ohne weiteres imstande, dieses Anliegen zu erfüllen, ohne dessen Motive zu kennen und ohne zu erfahren, welche Behörde den Anstoß zu der Recherche gegeben hat. Den Anforderungen, die der SekrL an seine Sachkenntnis und an sein Urteilsvermögen stellt, wenn ein Bürger bzw. ein Journalist verlangt, den Text des telegrafisch oder fernschriftlich übermittelten Ersuchens einzusehen, ist der Beamte, wenn ihm die näheren Umstände nicht bekannt

sind, jedoch in keiner Weise gewachsen. Die genaue Kenntnis des SekrL - sofern er sie besitzt - wird ihn eher verwirren als aufklären: es kann sich um eine "Angelegenheit der Ausländerkontrolle" nach § 14 SekrL handeln (dann keine Geheimhaltung, weil die Urkunde nicht die "persönlichen Verhältnisse" einzelner Personen betrifft) oder um eine Maßnahme, die der Aufklärung einer strafbaren Handlung nach § 10 SekrL dienen soll (dann Geheimhaltung, "soweit Grund zu der Befürchtung besteht, daß die Herausgabe der Aufklärung eines Verbrechens oder der Durchführung eines Strafverfahrens oder Maßnahmen der Verbrechensverhütung entgegenwirkt oder auch Nachteile für die Sicherheit des Reiches oder für einzelne Personen mit sich bringt"); auch mögen außenpolitische Belange mitspielen (dann Geheimhaltung nach Maßgabe des § 3 Abs.2 SekrL, d.h. "sofern es nicht offenbar ist, daß die Geheimhaltung nicht im Interesse der Sicherheit des Reiches oder aus internationalen Rücksichten geboten ist"), ebenso gut kann aber an eine Auswertung für rein statistische Zwecke gedacht sein (dann schon deshalb keine Geheimhaltung nach § 16 SekrL, weil das Ersuchen keine "für die Statistik gemachte Angabe" darstellt, sondern nur eine solche herbeizuführen bezweckt).

Ein besonderer Hinweis auf die eventuelle Geheimhaltungsbedürftigkeit erscheint - wie das Beispiel erkennen läßt - jedenfalls dann als notwendig, wenn die geheimzuhaltenden Zusammenhänge aus dem Inhalt der einzelnen Urkunde nicht oder nicht klar genug ersichtlich sind. Hierbei ist jedoch die Gefahr gegeben, daß Geheimhaltungsvermerke in der Praxis zur formellen Sekretur führen, d.h. daß jeder Beamte sich ungeachtet der vielleicht abweichenden gesetzlichen Regeln nach ihm richtet.

Diese Abwägungen haben ihren Niederschlag in

TF 2:14 gefunden. Geheimhaltungsvermerke sind danach unter der Voraussetzung zulässig, daß die betreffende Urkunde unter eine Geheimhaltungsbestimmung fällt, und daß die Behörde besondere Maßnahmen gegen eine unbefugte Einsichtnahme für erforderlich erachtet. Als formelles Erfordernis gilt, daß der - auf das Aktenheft oder auch auf die einzelne Urkunde zu setzende - Vermerk außer seinem eigentlichen Inhalt, nämlich der Aussage, daß die Urkunde "geheim" sei, die Gesetzesvorschrift nennen muß, auf der die Geheimhaltung beruhen soll - also: "geheim nach § .. SekrL" -, und daß das Datum seiner Anbringung sowie die ihn ausfertigende Behörde zu bezeichnen sind. Erwogen wird darüber hinaus - was nach der gegenwärtigen Regelung nicht erforderlich ist - , die Unterschrift eines zeichnungsberechtigten Beamten zu fordern¹⁾.

Eine rechtliche Wirkung hat ein derartiger Vermerk insoweit, als er es in der Regel verhindert, daß die Urkunde von dem Beamten herausgegeben wird, der sie - gemäß TF 2:9 Abs. 2 - in seiner "Obhut" hat; er hat den Geheimstempel als "Vorschrift" der Behörde zu betrachten, die der Aushändigung durch ihn entgegensteht²⁾.

Dagegen entbindet der Geheimhaltungsvermerk die Behörde - oder auch eine andere Behörde, bei der sich die Urkunde befindet, - nicht von der Verpflichtung, im konkreten Fall die Geheimhaltungsfrage erneut zu prüfen. Stellt

1) Promemoria, S. 55 f.

2) Malmgren, TF 2:9, Anm. 2 a) und TF 2:14, Anm. 1; SOU 1966:60, S. 84. Die Äußerung in Allmänna handlingars offentlighet och sekretess, S. 26, der Geheimstempel sei nur ein "Warnsignal" zur Verhinderung einer versehentlichen Herausgabe der Urkunde, läßt diesen Umstand offensichtlich außer acht.

sich dann heraus, daß die Urkunde nicht geheimzuhalten ist, so ist der Vermerk ohne weiteres zu streichen. Eine Behörde kann ihre abschließende Entscheidung, mit der sie eine Einsicht verweigert, niemals damit begründen, die herausverlangte Urkunde enthalte einen Geheimvermerk¹⁾. In der Praxis wird ein Geheimvermerk die nähere Prüfung der Geheimhaltungsfrage jedenfalls dann als überflüssig erscheinen lassen, wenn die Behörde mit dem Urkundeninhalt nicht vertraut ist oder seine Geheimhaltungsbedürftigkeit mangels der erforderlichen Sachkunde nicht verlässlich beurteilen kann.

Mehr Bedeutung für das Einsichtsverfahren hat der schon erwähnte "qualifizierte Geheimstempel"²⁾, der auf Urkunden angebracht wird, deren Geheimhaltung im Interesse der äußeren und inneren Staatssicherheit liegt. Ein solcher Vermerk enthält nach TF 2:14, Abs. 2 zu dem bisher genannten Inhalt etwa folgenden Zusatz: "Die Prüfung der Herausgabe dieser Urkunde ist dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten vorbehalten". Jede andere Behörde, bei der sich die Urkunde befindet, muß deren Herausgabe verweigern, hat jedoch auf Verlangen des Antragstellers den Herausgabeantrag unverzüglich an die in dem Zusatz bezeichnete zuständige Behörde weiterzuleiten. Die Befugnis zur Anbringung eines qualifizierten Geheimstempels kann nur durch Rechtsverordnung erteilt werden: sie steht dem Außenminister, dem Verteidigungsminister, und dem Innenminister - letzterem beschränkt auf die Tätigkeit der Staatspolizei - zu³⁾.

1) Offentlighetsprincipen och myndigheterna, S. 17 f.

2) Vgl. oben III. 2. b).

3) KK 16/12 1949 (SFS Nr. 696); KK 16/6 1950 (SFS Nr. 462); KK 27/4 1956 (SFS Nr. 181).

Andere Behörden können den qualifizierten Geheimstempel nicht verwenden.

Bei Lochkarten, deren Inhalt geheimzuhalten ist, empfiehlt das Öffentlichkeitskomitee die Kennzeichnung des Kartons, in dem sie aufbewahrt werden; bei Magnettonbändern soll die Aufnahme mit einer gesprochenen Geheimhaltungsformel gemäß TF 2:14 eingeleitet werden.¹⁾

TF 2:14 Abs. 3 beschränkt die Möglichkeit von Geheimvermerken: "In anderer Weise, als in den vorangehenden Absätzen bestimmt, darf eine Urkunde nicht mit einem Geheimhaltungsvermerk versehen werden". Diese Verbotsnorm wurde 1950 neu eingeführt, da Bezeichnungen wie "vertraulich", "streng vertraulich", "diese Urkunde darf an Unbefugte nicht herausgegeben werden", "nur für den Dienstgebrauch" häufig auch auf nicht geheimzuhaltenden Urkunden angebracht zu werden pflegten²⁾. Seither haben die Reichstagsbeauftragten mehrfach das Fortbestehen solcher Bräuche gerügt; auch ist in Verwaltungsverordnungen und Rundschreiben auf TF 2:14 entsprechend hingewiesen worden³⁾.

Die Beschränkung bezieht sich nur auf die Kennzeichnung durch Vermerke auf der jeweiligen Urkunde. Die räumliche Absonderung "geheimer" Akten und die pauschale Kennzeichnung der betreffenden Räumlichkeiten ist dagegen zulässig und entspricht bei der Archivierung sogar einem ausdrücklich vorgeschriebenen Ordnungsprinzip⁴⁾. Auch scheint es geduldet zu werden, daß größere Aktenordner, versehen mit den Bezeichnungen

1) SOU 1966:60, S. 217.

2) Vgl. Malmgren, TF 2:14, Anm. 4.

3) MO 1957, S. 120 f. und 145 ff.; 1958, S. 197 ff.; 1960, S. 105 ff.

4) Vgl. oben, V.

"öffentlich" und "nicht öffentlich", zur Aufbewahrung laufender Vorgänge verwandt werden¹⁾.

Ob in die Geheim-Abteilungen der Archive nur Urkunden aufzunehmen sind, die einen Vermerk nach TF 2:14 tragen, ist unklar; ebenso, ob der Archivar gehindert ist, die Herausgabefrage bei Urkunden, die sich ohne derartigen Vermerk im Geheimarchiv befinden, gemäß TF 2:9 Abs. 2 selbständig zu prüfen.

M. E. ist die Gefahr einer oberflächlichen Prüfung der Geheimhaltungsfrage bei der räumlichen Trennung größer, als wenn die einzelne Urkunde einen - wenn auch nicht näher erläuterten - Geheimvermerk trüge; denn in ersterem Fall besteht das Vorurteil, es handele sich um eine geheimzuhaltende Urkunde, schon bevor die Akte von dem prüfenden Beamten zur Hand genommen worden ist.

1) SOU 1955:17, S. 35.

VII. Die Parteiöffentlichkeit und ihre Einschränkungen

Nach § 39, Abs. 1 SekrL beschränken die Vorschriften des Geheimhaltungsgesetzes nicht die "Parteiöffentlichkeit", d.h. "das Recht eines Antragstellers, Klägers oder einer sonstigen Partei, in Gerichtssachen und Verwaltungsangelegenheiten Urteile, Beschlüsse und sonstige Urkunden herauszubekommen". Nach Abs. 2 der gleichen Vorschrift kann jedoch auch die Parteiöffentlichkeit eingeschränkt werden, "wenn es in Hinblick auf die Interessen Einzelner oder der Allgemeinheit von besonderer Bedeutung erscheint". Eine Einsicht kann unter diesen Umständen ganz verweigert werden, oder es kann mit der Einsichtgewährung die Auflage verbunden werden, den Inhalt der Urkunde nicht weiterzuverbreiten.

1. Die Rechtsquellen der Parteiöffentlichkeit

Ob das Einsichtsrecht einer Partei aus der TF oder aus anderen Rechtsquellen folgt, läßt die Formulierung des § 39 SekrL offen. In der Druckfreiheitsverordnung ist von einem besonderen Recht des Verfahrensbeteiligten nicht die Rede, und nach TF 2:1 ist die Förderung der bloßen Parteiöffentlichkeit auch nicht der eigentliche Sinn des Öffentlichkeitsgrundsatzes. - Andererseits liegt dem § 39 SekrL offenbar die Vorstellung zugrunde, daß der Verfahrensbeteiligte bei einer Akteneinsicht ein Recht wahrnimmt, dessen Einschränkung durch die vorangehenden Vorschriften jedenfalls als denkbar erscheint.

Die ältere Prozeßrechtswissenschaft hielt die Möglichkeit für die Parteien, die Gerichtsakten einzusehen, in Hinblick auf den Öffentlichkeits-

grundsatz offenbar für unproblematisch¹⁾. Das Prozeßgesetz enthält - sieht man vom staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren ab²⁾ - keine Bestimmungen über die Akteneinsicht, ebenso nicht die Vorschriften auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrensrechts.

In den Materialien zur TF von 1949 findet sich die Äußerung, daß das Prinzip der Parteiöffentlichkeit auf "allgemeinen prozeßrechtlichen Grundsätzen" beruhe³⁾.

Eine eingehende Betrachtung der Rechtsquellen der Parteiöffentlichkeit enthält die Begründung des 1964 vorgelegten Entwurfes für ein einheitliches Verwaltungsverfahrensgesetz. Dort wird ausgeführt⁴⁾, die Frage nach der Parteiöffentlichkeit stelle sich auch bezüglich solcher Urkunden, die nach der TF nicht oder noch nicht "allgemein" seien, wie noch nicht expedierter Mitteilungen oder Entscheidungsentwürfe. Deshalb könne die TF nicht die insoweit maßgeblichen Normen enthalten. Der Grundsatz der Parteiöffentlichkeit beruhe derzeit auf Gewohnheitsrecht, wenn auch die Parteien zu allgemeinen Urkunden "schon" aufgrund der TF Zutritt hätten.

§ 39 SekrL ist nach Ansicht der Entwurfsverfasser zu streichen, weil die in ihm geregelten Fragen nicht den Öffentlichkeitsgrundsatz betreffen⁵⁾. Stattdessen soll das zukünftige Verwaltungsverfahrensgesetz folgende Bestimmung enthalten:

Die Parteien dürfen sich von allem, was dem

1) Vgl. Ekelöf, Rättegång I, § 4 I (S. 132).

2) Vgl. 2. a).

3) Vgl. Malmgren, § 39 SekrL, Anm. 2.

4) SOU 1964:27, S. 306 ff.

5) SOU 1964:27, S. 314.

Verfahren während seines Laufes zugeführt wird, in Kenntnis setzen. Die Behörde kann, soweit sie dies für erforderlich hält, anordnen, daß das, was die Partei, ihr Vertreter oder ihr Beistand hierbei erfährt, nicht offenbart werden darf¹⁾).

2. Die Einschränkungen des Einsichtsrechtes der Parteien

a) Von der Einschränkungsmöglichkeit, die § 39, Abs. 2 SekrL gewährt, wird in Gerichtsverfahren ersichtlich kein Gebrauch gemacht. In der Begründung des Vorschlages für ein Verwaltungsverfahrensgesetz wird festgestellt, daß nach der bisherigen Gewohnheit ein "unbedingtes" Recht der Parteien auf Einsicht in das Material, auf welches die zu treffende Entscheidung zu gründen sei, bestehe²⁾. Eine gewisse Einschränkung scheint das Komitee aber bei "Arbeitspapieren" und noch nicht fertiggestellten oder expeditierten Urkunden anzunehmen³⁾.

Für das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gilt eine Sondervorschrift des Prozeßgesetzes - RB 23:18 - , nach der dem Beschuldigten oder dessen Verteidiger Gelegenheit zur Einsichtnahme in die Ermittlungsakten zu geben ist, sobald dies "ohne Nachteile für die Ermittlungen geschehen kann". Inwieweit die einschränkende Klausel dieser Vorschrift im Widerspruch zu § 39 SekrL bzw. zum Öffentlichkeitsgrundsatz steht, ist bisher nirgends erörtert worden; allerdings sollen Verweigerungen der Einsichtnah-

1) SOU 1964:27, S. 23. Für eine entsprechende Ergänzung auch des Prozeßgesetzes waren die Sachverständigen nicht zuständig.

2) SOU 1964:27, S. 307.

3) SOU 1964:27, S. 311 f.

me gemäß RB 23:18 äußerst selten sein¹⁾).

b) In Verwaltungsverfahren ist das Bild der Parteiöffentlichkeit nicht so eindeutig. Zunächst deshalb nicht, weil nicht jedes einen Einzelnen betreffende Schriftstück auch Teil eines "Verfahrens" gegen ihn sein muß, bzw. ihm nicht zu einer privilegierten "Partei"stellung der Behörde gegenüber verhilft. § 39 SekrL läßt an sich die Auslegung zu, daß ein Bürger jede über ihn selbst existierende Aufzeichnung unbeschadet der Geheimhaltungsvorschriften soll einsehen können. Die Rechtsprechung hat den Rahmen jedoch enger gezogen und stellt es darauf ab, daß die Schriftstücke mit behördlichen Maßnahmen zusammenhängen, die die Rechtsstellung des Betroffenen unmittelbar zu beeinträchtigen geeignet sind. Die insoweit zu beantwortenden Zweifelsfragen können nach der Fassung des § 39 fast nur in den an sich schon als Ausnahmen gedachten Fällen auftreten, in denen Vorgänge mit Privatgeheimnissen auch der geschützten Person gegenüber nicht offengelegt zu werden brauchen. Diese Fälle sind oben unter III. B. 3. c) dargestellt. An die dortige Buchstabengliederung wird im folgenden angeknüpft.

aa) Das zu § 10 SekrL erwähnte Beispiel, in dem die Polizei aufgrund einer falschen Anschuldigung eine Geburtstagsfeier störte, wurde offenbar als nicht so wesentlicher Eingriff angesehen, daß eine "Partei"stellung des Betroffenen gerechtfertigt erschien. In folgenden zwei Fällen verfügte der Justitieombudsman aufgrund

1) Ekelöf, Rättegång V, § 36, V. 3) (S. 96), Anm. 55; SOU 1955:17, S. 38.

des § 39, Abs. 1 die Einsichtgewährung: Eine Frau, die ersichtlich unter Halluzinationen litt, hatte die Polizei mehrmals mit grundlosen Hilfeersuchen belästigt und wurde daraufhin einer Heilanstalt zugeführt. Dort befand man, sie sei nicht gefährlich geisteskrank, und entließ sie nach drei Tagen. Nunmehr verlangte sie Einsicht in die ihre Einlieferung betreffenden Urkunden¹⁾. - Der andere Fall: Ein Student hatte sich bei einer Wachgesellschaft um eine Anstellung beworben. Derartige Einstellungen müssen von der Polizeibehörde genehmigt werden, die zuvor die persönlichen Verhältnisse und den Leumund des Bewerbers prüft. Hier wurde die Genehmigung versagt, und die Einstellung unterblieb, worauf sich der Abgewiesene an die Polizei mit der Bitte um Aufklärung und Einsicht in die ihn betreffenden Urkunden wandte²⁾. Einen gleichartigen Fall entschied auch das Regierungsgericht³⁾ und gab grundsätzlich dem Einsichtbegehren statt, hielt jedoch bezüglich einer einzelnen der in Frage kommenden Urkunden die Einsichtsverweigerung gemäß § 39, Abs. 2 SekrL für gerechtfertigt - eine der sehr seltenen Entscheidungen dieser Art.

bb) Bei einem Strafgefangenen liegt nach der Rechtsprechung die Beteiligung an einem Verfahren dann vor, wenn eine Disziplinarstrafe gegen ihn verhängt werden soll, oder wenn über einen Antrag auf bedingte vorzeitige Entlassung zu entscheiden ist. Seine Personalakten sind ihm dann zugänglich zu machen, soweit sie zur Vor-

1) JO 1957, S. 269 ff.

2) JO 1967, S. 87 (91).

3) R 1964, not. I 60.

bereitung der Entscheidung beigezogen werden¹⁾.

cc) Im Rahmen des medizinischen Verweigerungsgrundes des § 14, Abs. 2, Satz 1 SekrL wird § 39 nur selten für anwendbar gehalten, da die ärztliche Behandlung als solche - auch in einer geschlossenen Anstalt - nicht als "Verfahren" anzusehen ist. Dies gilt auch für Untersuchungen zu gutachtlichen Zwecken: Eine Medizinalbehörde hatte in einem Strafverfahren zum Geisteszustand des Angeklagten Stellung genommen und war zu dem Schluß gekommen, daß die Behandlung in einer Heilanstalt nicht erforderlich sei. Der Angeklagte begehrte die vollständigen Unterlagen der Untersuchung - die dem Gericht offenbar nicht vorgelegt worden waren - bei der Behörde einzusehen. Diese weigerte sich und äußerte in dem Verfahren vor dem Regierungsgerecht, sie sehe die Gefahr einer psychischen Schädigung im Falle der Einsichtnahme. Das Gericht wies daraufhin die Beschwerde zurück, wobei es Erörterungen zu § 39 SekrL jedoch nicht anstellte²⁾.

Zuweilen wird bei Kranken von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Herausgabe an den Verfahrensbevollmächtigten des Betroffenen mit der Auflage zu verfügen, diesem selbst den Akteninhalt nicht wörtlich mitzuteilen³⁾. Gegen diese Verfahrensweise wird in der Literatur das Bedenken geltend gemacht, sie könne zu einer Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses zwischen Anwalt und Klient führen⁴⁾.

1) R 1958, not. Ju 193; 1959, not. Ju 193; 1960, not. Ju 215 und not. S 160; 1961, not. Ju 50.

2) R 1955, ref. 9.

3) R 1963, not. S 278.

4) SOU 1964:27, S. 317; Allmänna handlingars offentlighet och sekretess, S. 84.

dd) Der "soziale" Verweigerungsgrund des § 14, Abs. 2 SekrL führt in der Regel nicht zur Anwendung des § 39, Abs. 2. Ohne weiteres hat das Regierungsgericht vertrauliche Informationen betreffend die Neigung zu übermäßigem Alkoholgenuß innerhalb von Verfahren, bei denen es um die Einziehung von Schußwaffen und - ein anderer Fall - um die Erteilung einer Schankkonzession ging, dem Betroffenen zur Einsicht freigegeben¹⁾. Eine Anzeige, die das Jugendamt wegen einer Kindesmißhandlung bei der Staatsanwaltschaft oder bei dem Vormundschaftsgericht erstattet, begründet aber noch keine Parteistellung des von ihr Betroffenen²⁾; ordnet die angegangene Behörde dann aber beispielsweise eine zwangsweise psychiatrische Untersuchung an, so sind ihm die jedenfalls bei dieser Behörde vorhandenen Unterlagen zur Einsicht freizugeben³⁾. - In einem anderen Fall wurde dagegen ein Einsichtsbegehren in Akten, die die "Aufnahme des Antragstellers in eine Heilanstalt" betrafen, auch vom Regierungsgericht mit der Begründung abgelehnt, daß hierdurch die persönliche Sicherheit seiner Ehefrau gefährdet werde⁴⁾. Allerdings wurde hierbei nur § 14, Abs. 2 SekrL, nicht auch § 39 Abs. 2 zitiert. Wahrscheinlich hatte - was die Entscheidung nicht erkennen läßt - der Vorgang, in den die Einsicht gewünscht wurde, nicht zu konkreten Maßnahmen gegen den Antragsteller geführt.

ee) Das Regierungsgericht hat mehrfach Ein-

1) R 1951, not. S 253; 1955, not. Fi 337; vgl. auch R 1965, ref. 34.

2) R 1963, ref. 40.

3) R 1950, not. E 63.

4) R 1965, not. I 15.

sichtsbegehren von Personen, die die sie selbst betreffenden Sozialregistereintragungen sehen wollten, aufgrund der Vorschriften des Sozialregistergesetzes zurückgewiesen und hierbei den Standpunkt eingenommen, auch die "Personalakten" der Betroffenen, die den Registereintragungen zugrunde lägen, seien diesen nicht zugänglich¹⁾. Inwieweit es sich bei den letztgenannten Unterlagen um solche handelte, die dem Antragsteller als "Partei" hätten gezeigt werden müssen, ist nicht ersichtlich; möglicherweise hatten sie nur für eine künftige Gewährung von Sozialhilfe Bedeutung.

- Nach der bisherigen Rechtsprechung sind Einsichtsverweigerungen gemäß § 39 Abs. 2 SekrL nur in Einzelfällen und nur bei Unterlagen der Staatspolizei gutgeheißen worden²⁾. Das das Verfahrensrecht behandelnde Komitee hat demgemäß auch für das Verwaltungsverfahren von der uneingeschränkten Parteiöffentlichkeit aufgrund Gewohnheitsrechts gesprochen³⁾. Es will jedoch die in seinem Entwurf vorgeschlagene Bestimmung über die Parteiöffentlichkeit dahingehend ergänzen, daß die Behörde der Partei eine Einsicht verweigern kann, "wenn besondere Gründe dafür sprechen"; bezüglich allgemeiner Urkunden soll eine derartige Verweigerung auf eine Vorschrift des SekrL gegründet sein. Hierzu erklärt das Komitee, daß ein Bedürfnis für gewisse Geheimhaltungsmöglichkeiten bestehe, und weist auf die Fälle des § 14 SekrL sowie auf Krisen- und Notstandssituationen hin³⁾.

1) R 1963, not. S 93; R 1965, not. S 303.

2) R 1952, not. I 213; 1953, not. I 33 und 190; 1961, not. I 18; 1964, not. I 60.

3) SOU 1964:27, S. 308.

4) SOU 1964:27, S. 315 ff.

Auch zwei Fälle aus der Rechtsprechung werden in dem Gutachten dargestellt, die jedoch kaum geeignet erscheinen, die näheren Vorstellungen hierzu ersichtlich zu machen¹⁾. In einem Falle hatte ein Bürger bei der Staatspolizei um die Herausgabe gewisser Urkunden ersucht. Dies war ihm verweigert worden, worauf er das Regierungsgericht anrief. Die Behörde gab dann in einer schriftlichen Stellungnahme dem Regierungsgericht die Gründe für die Einsichtverweigerung bekannt. Als der Beschwerdeführer um Einsicht in das Schriftstück ersuchte, verweigerte das Gericht dies mit einem die eigentliche Beschwerde nicht berührenden Beschluß, in dem es sich auf § 39 Abs. 2 in Verbindung mit § 10 SekrL berief²⁾. Daß die Unterlagen, auf die sich die Beschwerde bezog, selbst nach § 39 Abs. 2 geheimzuhalten waren, läßt die Entscheidung - soweit veröffentlicht - nicht erkennen; auch das Komitee unterstellte dies nicht³⁾.

1) SOU 1964:27, S. 311.

2) R 1961, not. I 18.

3) Anhand des Stichwortverzeichnisses zu den Jahrbüchern des Regierungsgerichts ist auch keine Entscheidung festzustellen, die ersichtlich diese Beschwerde zum Gegenstand hätte. - Dem erwähnten Beschluß lag m.E. folgendes Problem zugrunde: wird durch die Beschwerde gegen eine Einsichtverweigerung die herausverlangte Urkunde zum "Material" eines Verfahrens, in welchem der Beschwerdeführer als "Partei" eine nach § 39 SekrL privilegierte Stellung einnimmt? Sicher wird der Rechtsschutz beeinträchtigt, wenn dem Beschwerdeführer die Möglichkeit verwehrt bleibt, eine auf Kenntnissen basierende eigene Stellungnahme zur Geheimhaltungsfrage abzugeben. Der SekrL wäre aber überflüssig, wenn jeder eine Einsicht begehrende Bürger, der sein Begehren auf das Öffentlichkeitsprinzip gründet, "Antragsteller" im Sinne des § 39 wäre.

- Es gibt

In dem anderen Falle hatte sich ein Bürger mit einer Beschwerde an die Regierung gewandt, mit der er die Rückgängigmachung einer von der zuständigen Luftfahrtbehörde genehmigten Flugpreiserhöhung für eine ihn besonders betreffende Strecke bezweckte. Um die Beschwerde näher begründen zu können, verlangte er bei der Luftfahrtbehörde Einsicht in das von der Fluggesellschaft vorgelegte Kalkulationsmaterial, was diese - gestützt auf eine Ausführungsverordnung zu § 21 SekrL - ablehnte¹⁾. - Für das Regierungsgesicht lag hier ersichtlich ein Fall des § 39 SekrL gar nicht vor, da der Bürger durch seine Eingabe bei der Regierung ein Verhältnis als "Partei" jedenfalls nicht zu der Luftfahrtbehörde hergestellt hatte.

Es gibt zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder beschränkt sich die Rechtsmittelbehörde darauf, die Glaubhaftmachung der Geheimhaltungsbedürftigkeit zu fordern, ohne die Urkunde selbst zu sehen, oder sie verweigert dem Beschwerdeführer den Status des § 39 Abs. 1 in Bezug auf die den Entscheidungsgegenstand bildende Urkunde. Das Regierungsgesicht verzichtet allgemein wohl nicht darauf, sich die herausverlangte Urkunde selbst vorlegen zu lassen, denn es weist die Behörden nicht selten an, die Geheimhaltung auf bestimmte Teile der Urkunde zu beschränken, vgl. II. 4. Andererseits geht es, wie die Erwähnung des § 39 Abs. 2 SekrL zeigt, davon aus, daß die Parteioffenheit grundsätzlich auch in Bezug auf die Urkunden und Geheimnisse besteht, über deren Herausgabe gerade gestritten wird. Durch eine Vorschrift in der TF bzw. in dem künftigen Verwaltungsverfahrensgesetz sollte klargestellt bzw. ausgesprochen werden, daß dieser Fall von der Parteioffenheit nicht erfaßt sein kann.

1) R 1960, ref. 45.

5. Beiziehung und Berücksichtigung geheimzuhaltender Urkunden als Beweismittel

Die durch § 39 SekrL dem Verfahrensbeteiligten eingeräumte Sonderstellung gilt nur im Verhältnis zu der Behörde oder dem Gericht, bei der oder bei dem das Verfahren unmittelbar anhängig ist; es erstreckt sich auch dann nicht auf die bei anderen Behörden befindlichen Unterlagen, wenn sie als Beweis- oder Verteidigungsmittel in Frage kommen können. Jedenfalls verweist das Prozeßgesetz hinsichtlich der Möglichkeit, einen Beweis durch Vorlage einer allgemeinen Urkunde zu führen, auf die insoweit allgemein geltenden Regeln, also auf die TF und den SekrL¹⁾. Eine Sonderregelung - § 38 Abs. 2 SekrL - gilt jedoch für den Fall, daß der Betreffende einen Beweisantrag stellt, und nunmehr das Gericht über die Beiziehung allgemeiner Urkunden zu befinden hat. Entsprechende Ersuchen der Gerichte sind von den Behörden, soweit es sich um Urkunden mit Staatsgeheimnissen nach Maßgabe der §§ 1 - 4 SekrL sowie geheimzuhaltende Urkunden der Reichsbank (§ 31) und der staatlichen und kommunalen Schuldenverwaltungen (§ 33) handelt, wie die Einsichtswünsche einzelner Bürger zu behandeln und folglich in der Regel zurückzuweisen. Jede sonstige allgemeine Urkunde muß auf Anforderung eines Gerichts diesem übersandt werden; die Behörden haben in diesem Fall keine Möglichkeit, ihre Akten zurückzuhalten oder die Übersendung mit einschränkenden Auflagen zu verbinden. Nach dem Erhalt solcher Unterlagen hat das Gericht aber selbst zu prüfen, ob in ihnen außerbehördliche Berufs-

1) RB 38:7; vgl. auch RB 38:4.

und Standesgeheimnisse, also insbesondere Arzt-, Anwalts- und Betriebsgeheimnisse, enthalten sind. Ist dies der Fall, so müssen die betreffenden Urkunden umgehend an die Behörde zurückgegeben werden und dürfen im Prozeß keine Verwendung finden. Andere Geheimhaltungsbestimmungen oder -bedürfnisse sind bei dieser Prüfung nicht zu berücksichtigen.

Die Anforderung und Vorprüfung geheimzuhaltender Behördenakten durch das Gericht geschieht ohne Mitwirkung und Einfluß, gegebenenfalls sogar ohne Wissen der Partei bzw. des Angeklagten. Wenn ihre Aufnahme in das Prozeßmaterial aus den angegebenen Gründen unterbleibt, sind sie, obwohl sie dem Gericht vorgelegen haben, keine offiziellen Beiakten und können von den Parteien nicht eingesehen werden¹⁾. Selbstverständlich sollen die sich aus ihnen ergebenden Tatsachen auch nicht der Urteilsfindung zugrunde liegen. Aber "wie es sich der Gesetzgeber gedacht hat, daß das Gericht dann das Wissen, das es von dem Inhalt der Urkunde erhalten hat, wieder aus seinem Gedächtnis tilgen soll, ist eine offene Frage"²⁾.

Der Gesetzgeber hat diese Gefahr auch nicht verkannt. In den Materialien wird den Gerichten empfohlen, in Zweifelsfällen zunächst bei der Behörde anzufragen, ob eine Beiziehung in Hinblick auf derartige Geheimnisse bedenkenfrei erscheine, und es bei negativem Bescheid hierbei bewenden zu lassen³⁾. Diese Handhabung emp-

1) Welamson, Läkarsekretessen, S. 57; vgl. auch Lännergren/Petrén, Tidskrift för Sveriges advokatsamfund 1960, S. 194.

2) Wiklund, Specialjournalernas offentlighet, S. 10.

3) SOU 1944:10, S. 167.

fehlen auch der Justitieombudsman sowie de lege ferenda das Öffentlichkeitskomitee¹⁾.

Die Regel des § 38 abs. 2 SekrL ist in Verwaltungsverfahren weder direkt noch entsprechend anzuwenden. In dem Gutachten über das zu schaffende Verwaltungsverfahrensgesetz wird hervorgehoben, es sei mit den Aufgaben der Verwaltung nicht vereinbar, den Ermittlungen irgendwelche Hindernisse mit Rücksicht auf die Parteiöffentlichkeit in den Weg zu legen²⁾. Dieser Gesichtspunkt veranlaßte das Komitee offenbar auch dazu, die Notwendigkeit von Einschränkungen der Parteiöffentlichkeit in Verwaltungsverfahren hervorzuheben³⁾.

1) JO 1962, S. 125; Promemoria, S. 87.

2) SOU 1964: 27, S. 314 f.

3) Vgl. 2. b).

VIII. Die Geheimhaltungsregeln im Verkehr der Behörden untereinander

Inwieweit die auf dem Grundsatz der Verpflichtung zur gegenseitigen Amtshilfe beruhende Übersendung allgemeiner Urkunden an andere Behörden¹⁾ durch die Geheimhaltungsregeln eingeschränkt wird, ist im einzelnen nicht klar. Der SekrL beschränkt unmittelbar nur die Herausgabemöglichkeit bezüglich außenstehender Dritter und besagt nichts über das Verhältnis der Behörden untereinander. Dies wird auch in den Materialien zum Ausdruck gebracht²⁾.

In Spezialgesetzen finden sich zuweilen Regelungen des Inhalts, daß bestimmte Behörden bei anderen Behörden Akten einsehen und Auskünfte einholen können³⁾; jedoch ist diese Befugnis meist ausgeschlossen, wenn überwiegende Interessen oder gesetzliche Hindernisse entgegenstehen. Ob auch der SekrL ein derartiges "gesetzliches Hindernis" bedeutet, ist den Bestimmungen nicht zu entnehmen.

In der Literatur wird jedoch betont, daß die im SekrL zum Ausdruck gekommenen Schutzgedanken - insbesondere bezüglich privater Geheimnisse - auch im Verkehr der Behörden untereinander Gültigkeit hätten und folglich entsprechende Anwendung finden müßten⁴⁾. Auch in der Praxis ist diese Auffassung verbreitet und führt manchmal zu einer gewissen Isolierung der Behörden unter-

1) Vgl. hierzu 1. Kapitel, I. 1.

2) SOU 1927:2, S. 16; 1935:5, S. 39; vgl. JO 1961, S. 125.

3) Z.B. Taxeringsförordning, § 46; KK 3/6 1949 ang. skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m., § 1.

4) Bek, SJT 1955, S. 336; Walberg, SJT 1955, S. 587; Welamson, FT 1950, S. 306; ders., Läkarsekretessen, S. 132 f.; Staedler, Handlingsekretess, S. 53.

einander. Aus einer älteren Untersuchung¹⁾ geht hervor, daß - jedenfalls bevor eine ausdrückliche Gesetzesvorschrift hier Abhilfe schuf - den Finanzämtern oft Auskünfte über einzelne Personen, die für deren Besteuerung Bedeutung haben konnten, von anderen Behörden verweigert wurden. Daß umgekehrt die Steuerbehörden ihre Akten nicht hergeben wollen, wenn andere Behörden - beispielsweise zum Zwecke von Rentenberechnungen - hierum ersuchen, ist auch gegenwärtig nicht ungewöhnlich²⁾. - Der Justitieombudsman rügte die Mitteilsamkeit einer Behörde gegenüber einer anderen Behörde in folgendem Falle: Gegen den Vorsitzenden eines kommunalen Sozialausschusses waren polizeiliche Ermittlungen wegen Verdachts der Unzucht mit Abhängigen aufgenommen, aber nach Vernehmung einiger angeblicher Zeugen wieder eingestellt worden. Die Kriminalbehörde teilte nun einigen leitenden Beamten der betreffenden Gemeinde auf deren Ersuchen hin die Einzelheiten, die sich bei den Ermittlungen ergeben hatten, mit. Es ging für die Gemeindebehörde ersichtlich um die personelle bzw. disziplinarische Beurteilung des Falles. Der Justitieombudsman meinte hierzu: Es hätte der Polizeibehörde obgelegen, nach § 10 SekrL zu prüfen, ob die Mitteilungen nicht "nachteilig für eine Person" seien; hierzu hätte zweckmäßigerweise der außer Verfolgung gesetzte Beschuldigte gehört werden sollen³⁾.

Anders äußerte sich der Militieombudsman in einem ähnlich liegenden Falle, in dem ein amtsärztliches Gutachten über einen öffentlichen

1) Groll, Utredning, S. 50 ff.

2) R 1956, ref. 39; 1965, ref. 1.

3) JO 1965, S. 164 ff.

Bediensteten, das u.a. seine Einweisung in eine Trinkerheilanstalt empfahl, der vorgesetzten Behörde zum Zwecke der Überprüfung des Anstellungsverhältnisses weitergegeben worden war. Er meinte hierzu, die Geheimhaltungsvorschriften dürften eine Behörde nicht daran hindern, sich aus allgemeinen Urkunden die Kenntnisse zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötige¹⁾. Diese Äußerung stimmt nicht mit der herrschenden Meinung überein und ist entsprechend kritisiert worden²⁾. Sie enthält gleichwohl ein Element, das m.E. der Hervorhebung bedarf: Es gilt, das Interesse an der Geheimhaltung eines Vorganges abzuwägen gegen die in der Verfassung festgelegte Pflicht zur gegenseitigen Amtshilfe. Hierbei muß nach dem Aufgabenbereich der Behörden differenziert werden. Der Eingriffsverwaltung wird - grob gesprochen - ein Anspruch auf mehr Indiskretion zuzugestehen sein als der leistenden Verwaltung. Von dieser Betrachtungsweise dürfte auch die herrschende Meinung nicht erheblich abweichen; denn sie schreibt den Behörden nicht die strikte Beachtung des SekrL im Verkehr untereinander vor, sondern will nach den Umständen des Einzelfalles geprüft wissen, ob ein Geheimhaltungsinteresse überwiegt oder nicht³⁾.

1) MO 1957, S. 107.

2) Welamson, Läkarsekretessen, S. 122.

3) Josefson, Rättspraxis, S. 158.

IX. Strafvorschriften

Das 7. Kapitel der Druckfreiheitsverordnung
- "Die Druckfreiheitsdelikte" überschrieben -
enthält folgende sich auf geheimzuhaltende Urkunden beziehende Normen:

§ 3 Abs. 3: Die Verantwortlichkeit für die Aushändigung einer geheimzuhaltenden allgemeinen Urkunde wird durch das besondere Gesetz geregelt, das in Kapitel 2, § 1 genannt ist.

§ 5: Allgemeine Urkunden, die geheimzuhalten sind, dürfen nicht in gedruckter Schrift veröffentlicht werden.

In gedruckter Schrift dürfen auch keine Tatsachen veröffentlicht werden, deren Enthüllung ein Vergehen gegen die Sicherheit des Reiches gemäß dem Gesetz bedeuten würde, sei es, daß sie aus allgemeinen Urkunden herrühren, oder daß sie auf andere Art in Erfahrung gebracht worden sind.

Was gemäß gerichtlicher Anordnung oder Anordnung des ermittelnden Staatsanwalts oder aufgrund eines von einer Behörde gemachten Vorbehaltes bei der Aushändigung einer in Absatz 1 bezeichneten Urkunde nicht offenbart werden darf, darf nicht in gedruckter Schrift veröffentlicht werden.

§ 6 Abs. 1: Die gesetzlich vorgesehenen Deliktsfolgen für die in § 4 und § 5 bezeichneten Vergehen finden auch Anwendung, wenn ein solches Delikt als Druckfreiheitsdelikt anzusehen ist.

1. Die unerlaubte Aushändigung einer geheimzuhaltenden Urkunde

a) Verstößt ein Beamter gegen eine Vorschrift des SekrL, indem er eine geheimzuhaltende Urkunde herausgibt, so finden gemäß § 41 SekrL die Bestimmungen des Beamtenstrafrechts Anwendung.

In der Regel wird ein "Dienstversehen" nach BrB 20:4 vorliegen¹⁾; ist dies zu verneinen, so

1) Vgl. 1. Kapitel, V.

kann die - subsidiäre - Strafvorschrift betreffend den Geheimnisverrat durch Beamte in Frage kommen¹⁾.

b) Für den Fall, daß das Beamtenstrafrecht auf die Person des Täters nicht anzuwenden ist, enthält § 41 SekrL eine selbständige Strafdrohung. Nach der Ausdehnung des strafrechtlichen Beamtenbegriffs auf praktisch alle öffentlichen Bediensteten²⁾ ist die Vorschrift insoweit gegenstandslos geworden.

2. Die unerlaubte Veröffentlichung einer geheimzuhaltenden Urkunde

a) Hatte eine Behörde bei der Aushändigung einer Urkunde mit privaten Geheimnissen einen "Vorbehalt" ausgesprochen, so ist die Weiterverbreitung des Urkundeninhaltes in Widerspruch zu dem Vorbehalt nach § 41 SekrL strafbar³⁾. Erfolgt die Weiterverbreitung mittels einer gedruckten Schrift, so stellt der Verstoß gegen § 41 SekrL gemäß TF 7:5 Abs. 3 und 7:6 ein Druckfreiheitsdelikt dar. Verantwortlich ist dann also - bei periodischen Schriften - nur der Chefredakteur; jedoch wird in den Materialien gefordert, daß er von dem Vorbehalt Kenntnis gehabt haben mußte, um bestraft werden zu können⁴⁾. Verurteilungen wegen Verstoßes gegen einen Vorbehalt sind bisher nicht bekannt geworden.

1) Vgl. 4. Kapitel, V.

2) Vgl. BrB 20:11.

3) Kritisch zur Unbestimmtheit dieser Vorschrift Thornstedt, Om rättsvillfarelse, S. 266.

4) SOU 1947:60, S. 252: nach den im 2. Kapitel, II. 3. dargestellten Verantwortlichkeitsregeln für Druckfreiheitsdelikte käme es auf die Kenntnis nicht an.

b) Weiterhin kann der Verstoß gegen Geheimhaltungsvorschriften als Landesverrat¹⁾ strafbar sein, und zwar - als Druckfreiheitsdelikt nach TF 7:5 Abs.2 und 7:6 - auch im Falle der Veröffentlichung in einem Presseerzeugnis. Von einer Erläuterung der in Frage kommenden Strafbestimmungen sei hier abgesehen²⁾.

c) Ein Beamter, der als Verfasser oder Herausgeber einer Druckschrift eine Veröffentlichung von Urkunden vornimmt, die er nach dem SekrL geheimzuhalten hat, kann wie im Falle 1.a) wegen Dienstversehens oder Bruches einer Schweigepflicht bestraft werden. Für einen Nichtbeamten ist die Veröffentlichung einer geheimzuhaltenden Urkunde in anderen als den zu a) und b) genannten Fällen nicht strafbar; TF 7:5 Abs.1 hat also derzeit keine praktische Bedeutung³⁾. Die Vorschrift bewirkt - nach den Materialien zu urteilen⁴⁾ - offenbar auch nicht, daß Dienstversehen bzw. Schweigepflichtverletzung des verfassenden oder herausgebenden Beamten als "Druckfreiheitsdelikt" zu behandeln sind.

1) Schwedisch "Spioneri", vgl. BrB 19:5 ff.

2) Sundström, SJT 1962, S.426, meint, eine Bestrafung auf der Grundlage des TF 7:5 Abs.2 wegen Landesverrats komme auch dann in Frage, wenn die veröffentlichte Urkunde von einer Behörde vorbehaltlos zur Einsicht ausgehändigt worden sei. Dies ist nach der Fassung der einschlägigen Strafbestimmungen anzuzweifeln, vgl. BrB 19:5: "Wer mit der Absicht, einer fremden Macht dienstbar zu sein, Angaben über Verteidigungsanlagen, Waffen etc. ... unbefugt sich verschafft, weiterbefördert, weitergibt oder sonst enthüllt..."; anders als Sundström auch SOU 1947:60, S.155.

3) SOU 1947:60, S.155; Sundström, SJT 1962, S. 425 f.

4) SOU 1947:60, S. 245 f.

X. Der Gesetzesvorschlag von 1966 betreffend die Geheimhaltung allgemeiner Urkunden

1. Die Form der Geheimhaltungsbestimmungen

Nach dem von der Regierung erteilten Auftrag sollte sich das Öffentlichkeitskomitee besonders mit der Frage befassen, ob die Trennung der Geheimhaltungsregeln von den Bestimmungen über den Öffentlichkeitsgrundsatz in der derzeitigen Form beizubehalten sei; es sei hierbei aber davon auszugehen, daß die Druckfreiheitsverordnung als dem Verfassungsrecht zugehörig nicht mit Detailbestimmungen überlastet werden dürfe¹⁾.

Der von dem Komitee erarbeitete Vorschlag sieht eine weitgehende Eingliederung der Geheimhaltungsbestimmungen in die TF vor. Das zweite Kapitel der TF soll in drei Unterabschnitte mit den Überschriften "Der Öffentlichkeitsgrundsatz", "Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz" und "Zurverfügungstellung von Urkunden etc." aufgegliedert werden. Der 2. Abschnitt enthält die §§ 8 - 22 des insgesamt 30 Paragraphen umfassenden Kapitels. Er wird ergänzt durch ein sog. "Anwendungsverzeichnis", das als Gesetz von Regierung und Reichstag zu beschließen sein soll, das aber keine selbständige Paragraphenaufteilung hat, sondern sich an die Gliederung der Geheimhaltungsvorschriften des TFE lehnt.

Die im TFE enthaltenen Normen kennzeichnen den jeweiligen Anwendungsbereich in allgemeiner Form und bestimmen, daß Urkunden mit entsprechendem Inhalt "in den Fällen, die das Anwendungsverzeichnis angibt", geheimzuhalten sind. Die Reduzierung der Zahl der Paragraphen im Verhält-

1) SOU 1966:60, S. 48.

nis zum SekrL ist das Ergebnis einer Generalisierung, die die im einzelnen zu schützenden Interessen zum Ausgangspunkt nimmt. So stellt es z.B. TFE 2:8 auf Tatsachen ab, die von Einzelnen einer Behörde "im Vertrauen" mitgeteilt worden sind, und umfaßt damit Urkundengruppen, denen im SekrL die §§ 17 Abs. 3, 24, 25, 27, 29 und 30 ganz und die §§ 9, 13, 14, 18, 26, 28 und 31 - 34 teilweise gewidmet sind. In einigen Fällen decken sich einzelne Bestimmungen des SekrL und des Entwurfs aber auch weitgehend, wie insbesondere diejenigen über militärische Geheimnisse (§ 4 SekrL und TFE 2:16). Die Systematisierung führt dazu, daß zuweilen statt einer Bestimmung des SekrL mehrere der zukünftigen TF beachtet werden müssen: Bei Ermittlungsverfahren ist nach dem Entwurf sowohl auf die persönlichen Geheimhaltungsinteressen des Einzelnen (TFE 2:10) als auch auf die Belange der Strafverfolgungsbehörden (TFE 2:15) Rücksicht zu nehmen.

Das "Anwendungsverzeichnis" bezeichnet im einzelnen die Verwaltungsvorgänge, auf die sich die jeweilige Geheimhaltungsbestimmung der TF beziehen soll. Hierbei wird manchmal eine im Verhältnis zum SekrL weitergehende Präzisierung vorgenommen; in anderen Fällen ist die Aufzählung weniger ins Einzelne gehend als im gegenwärtigen Recht, dies vor allem dort, wo der SekrL durch Verordnungen ergänzt wird.

Dem äußeren Umfange nach entsprechen der Abschnitt "Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz" des TFE mit dem "Anwendungsverzeichnis" und der SekrL einander etwa. Zu beachten ist dabei, daß gegenwärtig neben dem SekrL noch eine Reihe von Geheimhaltungsverordnungen steht, und außerdem auf verschiedene Geheimhaltungsvor-

schriften in anderen Gesetzen verwiesen wird. Derartige Delegationen und Verweisungen gibt es nach dem Entwurf nicht.

2. Die Geheimhaltungsnormen

a) Die Behörden sind beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen grundsätzlich zur Geheimhaltung verpflichtet, können also nicht, wenn es ihre eigenen Interessen fordern, von der Geheimhaltung absehen. Dieser Zwang zur Geheimhaltung ist in dem Entwurf ausgeprägter als nach dem geltenden Recht und bezieht sich grundsätzlich auch auf Tatbestände, deren Geheimhaltung nur im Interesse der Behörden selbst liegt. Nur in einigen wenigen Fällen ist den Behörden anheimgestellt, die Geheimhaltung durch einen nach freiem Ermessen zu fassenden Beschluß selbst herbeizuführen. Tritt ein Bedürfnis zur Durchbrechung der Geheimhaltungsregeln zutage, so soll - wie bisher - die Regierung befugt sein, Ausnahmen anzuordnen¹⁾. Diese Befugnis erstreckt sich aber nicht auf die Fälle der den Behörden "im Vertrauen gemachten" Angaben²⁾. Hier hat das Komitee die Auffassung geäußert, daß - jedenfalls wenn von den Behörden Dienstleistungen im Rahmen privatrechtlicher Vertragsverhältnisse erbracht würden - der Zwang zur Geheimhaltung in gewissem Umfange abbedungen werden könne³⁾.

1) TFE 2:22.

2) TFE 2:8.

3) SOU 1966:60, S. 150 f. Die Richtigkeit dieser Auffassung muß bezweifelt werden. Der Öffentlichkeitsgrundsatz und seine Einschränkungen beziehen sich auch nach TFE auf alle bei den Behörden verwahrten Urkunden und nicht nur auf solche, die mit öffentlich-rechtlichen

b) Nach dem zugrundeliegenden Auftrag hatte das Öffentlichkeitskomitee zu beachten, daß Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip nur dort zu machen seien, wo dies wichtige öffentliche oder private Interessen unbedingt erforderten¹⁾. Im Hinblick hierauf soll in mehr Fällen als bisher die Geheimhaltung künftig von der Voraussetzung abhängen, daß das zugrundeliegende Geheimhaltungsinteresse als durch eine Aushändigung besonders gefährdet erscheint. Die Aushändigung wird also nicht grundsätzlich verboten, sondern nur, "wenn angenommen werden kann, daß sie zur Herabsetzung oder zur Erleidung eines sonstigen Nachteils führen würde",²⁾ oder "wenn angenommen werden kann, daß die Herausgabe auf Kosten der Allgemeinheit jemanden begünstigen würde, der eine gleichartige Tätigkeit betreibt"³⁾. Die Frage nach der Geheimhaltung ist also nicht allein mit der Feststellung bestimmter objektiver Voraussetzungen zu beantworten, sondern erfordert außerdem die Bejahung einer Gefährdungssituation. Die Würdigung der hierbei zugrundezulegenden Tatsachen kann schwierig sein; das Komitee rechnet damit, daß der Öffentlichkeitsgrundsatz künftig zu einer größeren Arbeitsbelastung der Behörden führt, und daß mehr als bisher der für die Aushändigung gemäß TF 2:9

Rechtsverhältnissen zusammenhängen. Das Komitee gerät hier in Widerspruch zu der traditionellen und von ihm selbst besonders konsequent verfolgten Konstruktion, welche die Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips nicht nur als Begrenzungen des Rechtes auf Urkundeneinsicht, sondern zugleich auch als Geheimhaltungsdirektiven versteht.

1) SOU 1966:60, S. 48.

2) TFE 2:10.

3) TFE 2:12.

Abs. 2 zuständige untergeordnete Beamte eine eigene Entscheidung verweigern wird, bzw. die Behördenleitung sich diese vorbehält¹⁾. Es hält die Schwierigkeiten durch eine bessere Aus- und Fortbildung der Beamten für überwindbar²⁾.

c) In einer besonderen Bestimmung³⁾ sieht der Entwurf vor, daß von der Geheimhaltung abgesehen werden muß, wenn derjenige Einzelne, dessen persönlichen oder wirtschaftlichen Interessen die Geheimhaltung dient, der Aushändigung zustimmt oder diese an sich selbst verlangt. Dies gilt nicht für das Strafregister und andere gesetzlich vorgesehene Register; auch kann der Einzelne keine Einsicht in Urkunden erhalten, die eine ihm zugekommene ärztliche Behandlung oder Pflege betreffen, sofern der Zweck der Behandlung oder die Gesundheit des Betroffenen hierdurch gefährdet erscheint. Die Fassung der Vorschrift stellt klar, daß eine Aushändigung trotz des Verlangens des Betroffenen dann verweigert werden kann, wenn neben seinem eigenen das Interesse einer anderen Einzelperson oder einer Behörde durch die Geheimhaltung geschützt ist⁴⁾.

Die Zustimmung einer anderen als der die Urkunde verwahrenden Behörde soll als Voraussetzung für eine Aushändigung künftig in keinem Falle mehr erforderlich sein. Die Behörden sollen jedoch nicht gehindert sein, einander Rat-schläge zur Beurteilung der Geheimhaltungsfrage zu erteilen, sofern hierdurch die Entscheidung

1) SOU 1966:60, S. 84; Promemoria, S. 15.

2) SOU 1966:60, S. 84 f.; vgl. Promemoria, S. 21.

3) TFE 2:21.

4) SOU 1966:60, S. 210.

der zuständigen Behörde nicht verzögert wird¹⁾.

Die Vorschriften über Anbringung und Bedeutung von Geheimhaltungsvermerken - auch sog. qualifizierten Vermerken²⁾ - sollen unverändert bleiben³⁾.

d) Eine weitere besondere Vorschrift⁴⁾ läßt - unter Zusammenfassung der in verschiedenen Einzelvorschriften des SekrL enthaltenen Regeln⁵⁾ - die Einsichtgewährung "zu Forschungs-, Untersuchungs- und anderen derartigen Zwecken" für alle geheimzuhaltenden Urkunden zu, vorausgesetzt daß die Entstehung eines Schadens als ausgeschlossen erscheint. Die Aushändigung kann dabei mit einschränkenden Auflagen ("Vorbehalten") verbunden werden. Die Voraussetzungen in dieser Ausnahmebestimmung sind bewußt ziemlich weit gehalten, um das Aufkommen etwa der Streitfrage, ob es sich einen "wissenschaftlichen" Zweck handle, von vornherein zu vermeiden⁶⁾.

Das Komitee befaßte sich auch mit der Frage, ob eine Aushändigung grundsätzlich dann zugelassen werden solle, wenn der Inhalt der Urkunde auf anderen Wegen schon zur Kenntnis der Allgemeinheit gelangt sei. Es lehnte die Einführung einer derartigen Bestimmung mit der Begründung ab, der Begriff "Allgemeinheit" ließe hierbei zu viele Zweifel offen; auch könnte dann, wenn es sich um unbestätigte Gerüchte handle, oft ein fortdauerndes Geheimhaltungsinteresse be-

1) SOU 1966:60, S. 98.

2) Vgl. VI. und 1. Kapitel, IV. 1.

3) TFE 2:30.

4) TFE 2:20.

5) Vgl. III. 3. a).

6) SOU 1966:60, S. 209.

stehen¹⁾.

Inwieweit die Geheimhaltungsregeln im Verkehr der Behörden untereinander gelten sollen, läßt der Entwurf offen. Das Komitee vertritt hierzu in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung²⁾ den Standpunkt, die Pflicht zur Geheimhaltung bestehe grundsätzlich auch gegenüber anderen Behörden, und meint im übrigen, dieses Problem sei im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahrenrecht näher zu behandeln³⁾.

Die Parteiöffentlichkeit und ihre Einschränkungen werden im Zusammenhang mit den Geheimhaltungsbestimmungen nicht erwähnt. Sie sollen künftig durch das Prozeßgesetz und das - noch zu erlassende - Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt werden. In sachlicher Hinsicht hat das Komitee bezüglich der Parteiöffentlichkeit keine von der gegenwärtigen Rechtslage abweichenden Vorstellungen; die von ihm vorgeschlagenen prozessualen Bestimmungen entsprechen etwa dem § 39 SekrL⁴⁾.

3. Zeitliche Beschränkungen der Geheimhaltung

Nach Ansicht des Komitees führen die gegenwärtig festgelegten Geheimhaltungszeiten zu einer unnötigen Geheimhaltung vieler Urkunden⁵⁾. Aus diesem Grunde ist in dem Entwurf die Angabe zeitlicher Grenzen auf diejenigen Fälle beschränkt worden, in denen eine mehrere Jahre andauernde Geheimhaltung von vornherein als erforderlich

1) SOU 1966:60, S. 95 ff.

2) Vgl. VII.

3) SOU 1966:60, S. 103.

4) SOU 1966:60, S. 37 und 45 f.

5) SOU 1966:60, S. 85.

angesehen wird. Generell zeitlich begrenzt ist die Geheimhaltung nur noch bei Urkunden, die "im Vertrauen gemachte Angaben" enthalten (bis zum Tode des Betreffenden, längstens auf 50 Jahre; wenn es sich nicht um persönliche Angaben handelt, auf 20 Jahre), bei Angaben für statistische Zwecke (auf 10 Jahre), bei "Gedächtnisnotizen" und internen Arbeitspapieren der Behörden (auf 10 Jahre) und bei auswärtigen Angelegenheiten (auf 30 Jahre; auf besondere Anordnung der Regierung höchstens 40 Jahre). Im übrigen wird angenommen, daß nach Ablauf einer gewissen Zeit eine Geheimhaltung in der Regel entfallen wird, weil das zugrundeliegende Interesse erloschen ist¹⁾.

4. Zusammenfassende Inhaltsangabe der Geheimhaltungsbestimmungen

TFE 2:8: Geheimzuhalten sind Urkunden, die vertrauliche Mitteilungen über persönliche oder wirtschaftliche Privatverhältnisse enthalten oder sonst mit einer "vertraulichen Verbindung" zwischen Behörden und einzelnen Personen im Zusammenhang stehen. Diese Vorschrift bezieht sich nicht auf die Eingriffsverwaltung, sondern nur auf leistende und beratende Tätigkeiten, wie z.B. die öffentliche Arbeitsvermittlung, die Leistungen der Post und der öffentlichen Krankenhäuser. Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen z.B. bei der Sozialfürsorge²⁾. Hier greift auch eine andere Vorschrift ein (TFE 2:10); Vorstellungen darüber, wie bei einer derartigen Konkurrenz zu verfahren ist, hat das Öffentlich-

1) Promemoria, S. 15.

2) SOU 1966:60, S. 147.

keitskomitee nicht geäußert.

Urkunden in Beweissicherungsverfahren nennt Abs. 2. Gemäß dem Anwendungsverzeichnis gilt eine Geheimhaltung hier nur, wenn im Beweissicherungsverfahren der Ausschluß der Öffentlichkeit angeordnet war.

TFE 2:9: Geheim - bis zur Dauer von 10 Jahren - sind Urkunden mit Angaben für statistische Zwecke, die die Verhältnisse einer bestimmten Person erkennen lassen, soweit sie von dieser Person gemacht worden sind.

In Abs. 2 wird die Geheimhaltung des Strafregisters und gewisser anderer Register angeordnet.

TFE 2:10: Urkunden über die persönlichen Verhältnisse Einzelner sind geheimzuhalten, sofern ihre Aushändigung dem Betroffenen Nachteile bringen kann. Anzeigen oder ähnliche Mitteilungen dürfen nicht herausgegeben werden, sofern dies dem Anzeigenden schaden könnte. Diese Vorschrift ist hauptsächlich auf dem Gebiet der Sozialverwaltung und in Strafverfahren anzuwenden und soll auf die Fälle der Eingriffsverwaltung beschränkt bleiben.

TFE 2:11: Diese Vorschrift bezieht sich auf Urkunden mit Angaben über die wirtschaftlichen Verhältnisse Einzelner und ist im Steuerwesen, bei Subventionen und der Staatsaufsicht im Wirtschaftsleben anzuwenden.

TFE 2:12: Er schützt die wirtschaftlichen Interessen der Behörden und enthält die gegenwärtig in den §§ 6, 34 und 35 SekrL geregelten Fälle. Bei der Bebauungs- und Raumplanung soll jede

Geheimhaltung künftig entfallen¹⁾.

TFE 2:14: Die gegenwärtig in TF 2:4 genannten "Gedächtnisnotizen" und Entwurfsschreiben sollen - ohne daß es darauf ankommt, ob sie in "Verwahrung genommen" worden sind - bis zum Ablauf von 10 Jahren geheimgehalten werden, sofern eine Herausgabe die Behandlung anderer Angelegenheiten als der, auf die sie sich unmittelbar beziehen, erschweren könnte. Eine besondere Vorschrift betreffend das Allgemeinwerden derartiger Unterlagen gibt es nicht mehr. Wie in Bezug auf das geltende Recht erläutert²⁾, wird hier ein Schutz der Verfahrensmethoden innerhalb der Behörden angestrebt.

Abs. 2 der Vorschrift nennt Urkundenarten, die derzeit in § 7 SekrL bezeichnet sind.

TFE 2:15: Urkunden, die die Verbrechensbekämpfung, den Strafvollzug und die Behandlung in geschlossenen Anstalten betreffen, sind geheimzuhalten, sofern die Herausgabe den Maßnahmen und der zukünftigen Tätigkeit der Behörden entgegenwirken würde. Der Schutz der persönlichen Belange eines Täters oder Anstaltsinsassen wird nicht hier, sondern durch TFE 2:10 gewährleistet.

TFE 2:16 nimmt Urkunden betreffend die militärische und psychologische Verteidigung sowie wirtschaftliche und sonstige Kriegs- und Kriegsvorbereitungsmaßnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz aus, soweit die Sicherheit des Staates dies erforderlich erscheinen läßt. Im Gegensatz zu der heutigen Regelung in § 4 SekrL und den

1) SOU 1966:60, S. 186; vgl. § 8 SekrL.

2) 1. Kapitel, II. 3. a).

zugehörigen Geheimhaltungsverordnungen ist das Anwendungsverzeichnis zu TFE 2:16 übersichtlich gegliedert und nicht sehr umfangreich.

TFE 2:17: Urkunden über zwischenstaatliche Beziehungen und über die Beziehungen einzelner Bürger zu Bürgern oder Behörden des Auslandes sowie über die Verhältnisse fremder Staaten oder fremder Staatsangehöriger sind geheimzuhalten, wenn die Aushändigung dem schwedischen Staat, den auswärtigen Beziehungen oder einer einzelnen Person schaden könnte. Ein Anwendungsverzeichnis mit näheren Angaben über die geheimzuhaltenden Urkunden ist hier nicht angefügt.

TFE 2:18 Neu im Geheimhaltungsrecht ist die Bestimmung, nach welcher Urkunden mit Angaben über eine Chiffrierung oder einen Code oder über Sendefrequenzen¹⁾ oder sonstige den Inhalt einer Mitteilung schützende Methoden geheimzuhalten sind, "wenn die Enthüllung der Methode Schaden herbeiführen würde". Dasselbe gilt für Urkunden betreffend Alarmsysteme und ähnliche Schutzanordnungen, z.B. Nummernkombinationen für Tresorschlösser.

TFE 2:19 entspricht - mit gewissen Vereinfachungen - dem heutigen § 36 Abs.1 und 2 SekrL (Geheimhaltung von Gerichtsakten). Dieselben Grundsätze sollen gelten, wenn Verwaltungsbehörden mündliche Verhandlungen durchführen.

TFE 2:20 - 22 sind weiter oben erläutert²⁾.

1) Vgl. Promemoria, S.34.

2) TFE 2:20 zu 2.d); 2:21 zu 2.c); 2:22 zu 2.a).

4. Kapitel. Auskunftspflicht der Behörden.

Mitteilungsfreiheit und Schweigepflichten der

Beamten

I. Auskunftspflicht der Behörden

Eine allgemeine Auskunftspflicht der Behörden ist in Schweden bisher nicht Gegenstand näherer Erörterung gewesen. Sie wird offenbar verneint. Innerhalb der Diskussion über den Umfang der den Amtsträgern obliegenden Schweigepflichten ist nur die Rede davon, daß diese den "Zugang" zu allgemeinen Urkunden nicht verhindern oder erschweren dürfen¹⁾.

Es gibt aber in Verwaltungsverordnungen und allgemeinen Dienstanweisungen der Regierung verschiedentlich Bestimmungen, die den Behörden die Erteilung von Auskünften anempfehlen. Die gegenwärtig zu beobachtende Entwicklung geht dahin, diesen Anordnungen bzw. den ihnen zugrunde liegenden Gedanken in gewissem Rahmen eine Bedeutung für den Öffentlichkeitsgrundsatz zuzusprechen. Ein allgemeiner Anspruch des einzelnen Bürgers auf behördliche Auskünfte kann derzeit freilich noch nicht als gegeben erachtet werden.

1. Auskünfte über den Inhalt allgemeiner Urkunden

In einem 1946 erlassenen und für alle staatlichen Behörden geltenden Rundschreiben²⁾ mit allgemeinen Richtlinien betreffend die Versendung und

1) Vgl. MO 1959, S. 136.

2) KCirk 18/10 1946 till samtliga statsförvaltningarna hörande myndigheter ang. skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m.m. (SFS Nr. 680); vgl. auch KCirk 11/12 1964 (SFS Nr. 794).

Aushändigung behördlicher Schriftstücke und sonstiger Unterlagen heißt es:

Die Behörden sollen aus Verzeichnissen und anderen bei ihnen verwahrten Urkunden, die für die Allgemeinheit zugänglich sind, auf Verlangen Auskünfte erteilen, wenn diese keine besonderen Nachforschungen erfordern.

Diese Bestimmung zog der Justitieombudsman heran, als sich - im Jahre 1963 - ein Bürger bei ihm darüber beschwerte, daß ihm von den Postbehörden die Bekanntgabe des Namens eines Zustellungsbeamten, der eine geringfügige Nachlässigkeit begangen hatte, verweigert worden war¹⁾. Er führte aus, es gebe im SekrL keine Geheimhaltungsvorschrift, die sich auf Listen und sonstige Urkunden beziehe, in denen die Namen des jeweils diensttuenden Personals enthalten seien. Nach dem Öffentlichkeitsprinzip habe der Bürger also freien Zugang zu diesen Unterlagen. Das erwähnte Rundschreiben verpflichte die Behörde darüber hinaus, seinem Auskunftsbegehren nachzukommen. Der zuständige Beamte, der dies versäumt habe, habe "fehlerhaft gehandelt".

Von Maßnahmen sah der Justitieombudsman ab, da die gewünschte Auskunft inzwischen erteilt worden war. Er empfahl aber der obersten Postbehörde die Aufhebung einer Vorschrift der von ihr erlassenen allgemeinen Dienstordnung, nach welcher bei Klagen der Allgemeinheit über einzelne Beamte die Namen derselben "nicht ohne zwingenden Grund" mitgeteilt werden sollten. Diese Vorschrift, so meinte er, widerspreche dem 2. Kapitel der TF und dem Rundschreiben der Regierung²⁾.

1) JO 1964, S. 446 f.

2) A.a.O. S. 448. Der Justitieombudsman übersah dabei wohl, daß die Bestimmung unbeschadet

Den - im Verhältnis zu seinen Ausführungen in anderen Fällen sehr kurzen - Erörterungen des Justitieombudsman kann nicht entnommen werden, ob ein Rechtsanspruch des Betroffenen auf die Erteilung der Auskunft von ihm bejaht wurde. Für den Justitieombudsman kam es hierauf nicht an, da er gemäß seinen Aufgaben ohne Rücksicht auf eine "Beschwer" des Betroffenen prüfte, ob sich die Behörde an die geltenden Rechtsvorschriften gehalten hatte¹⁾. Ein Vorgehen im administrativen Beschwerdewege wäre wohl erfolglos geblieben, da Auskünfte als bloße Wissens- erklärungen nicht als zulässiger Gegenstand einer Verwaltungsbeschwerde angesehen werden²⁾.

Für die Kommunalbehörden hat das Regierungsrundschreiben keine Geltung. Der Justitieombudsman hat deshalb in einem späteren Falle eine Auskunftspflicht der Kommunalbehörden verneint³⁾. Hier hatte ein Zeitungsredakteur in einer Kanzlei angerufen und sich nach den Namen der Bewerber um eine von der Behörde ausgeschriebene Stelle erkundigt. Der diensttuende Beamte hatte die Auskunft mit der Begründung verweigert, die Bewerber hätten um vertrauliche Behandlung gebeten. Der Justitieombudsman stellte fest, es habe sich um einen auf allgemeine Urkunden bezogenen Auskunftswunsch gehandelt; die Bitte der

der Verpflichtung zur Auskunftserteilung auch dazu dienen konnte, die Beamten von unverlangten Äußerungen im Dienst und von unbedachter Gesprächigkeit außerhalb des Dienstes abzuhalten; sollte er der Ansicht gewesen sein, daß auch insoweit keine Schweigepflicht bestehen dürfe, so hätte er sich mit der gegen- teiligen herrschenden Meinung auseinandersetzen müssen, vgl. unten, IV.2.

1) Vgl. § 96 RF.

2) SOU 1964:27, S.508.

3) JO 1965, S. 561 ff.

Bewerber um vertrauliche Behandlung sei für die Aktenöffentlichkeit ohne Relevanz. Mangels einer entsprechenden Dienstvorschrift sei das Verhalten des Beamten aber nicht zu beanstanden. Er fügte hinzu, nach seiner bisherigen Erfahrung würden derartige Anfragen in der Regel anstandslos beantwortet, und er sehe deshalb keinen Anlaß für eine gesetzliche Regelung.

Das Öffentlichkeitskomitee befürwortet die Aufnahme einer dem Regierungsrundschreiben entsprechenden Vorschrift mit folgendem Wortlaut in die TF :

Die Behörden sollen der Allgemeinheit auf Verlangen mit Auskünften aus den bei ihnen verwahrten Urkunden, die nicht ... geheimzuhalten sind, zur Hand gehen, soweit nicht bedeutende Hinderungsgründe entgegenstehen.¹⁾

Es sei zweckmäßig, so führt es dazu aus, die Beachtung dieses an sich anerkannten Grundsatzes durch Aufnahme in die Druckfreiheitsverordnung sicherzustellen. Die Behörden sollten hierdurch veranlaßt werden, allgemeine Urkunden, deren Inhalt für die Allgemeinheit von Interesse sei, so zu ordnen und aufzubewahren, daß sie im Bedarfsfalle rasch zur Hand genommen werden könnten²⁾.

Das Komitee geht nicht auf die Frage ein, ob dem Einzelnen ein Rechtsanspruch auf Erteilung derartiger Auskünfte zustehen soll, den er im Beschwerdeweg durchsetzen kann. Der verwendete Ausdruck "Allgemeinheit", der in deutlichem Gegensatz zu der in TF 2:1 "jedem Bürger" gewährleisteten Garantie steht, spricht gegen eine Beschwerdebefugnis. Auch will das Komitee die Verfahrensvorschrift TF 2:10 insoweit unverändert lassen, als eine Beschwerde nur gegen

1) SOU 1966:60, S. 25.

2) SOU 1966:60, S. 214.

Einsichtsverweigerungen ausdrücklich zugelassen werden¹⁾.

2. Sonstige Auskunfterteilungen

Das zu 1. erwähnte Rundschreiben der Regierung aus dem Jahre 1946 enthält folgende weitere Bestimmung:

Auch im übrigen haben die Behörden der Allgemeinheit mit Auskünften auf Fragen, die den Wirkungsbereich der Behörden betreffen, zur Verfügung zu stehen, sofern ein derartiges Entgegenkommen nicht aus besonderem Grunde Ungelegenheiten verursachen würde.

Ähnliche Anweisungen finden sich auch in einer Reihe von Verwaltungsverordnungen, die die Organisation staatlicher Behörden regeln. Für die obersten Provinzbehörden gilt z.B. folgendes:

Der Regierungspräsident hat dafür zu sorgen, daß in dem erforderlichen Umfange Maßnahmen ergriffen werden, die es den Parteien, der Zeitungspressen und sonstigen Interessenten erleichtern, über die Angelegenheiten der Provinzverwaltung Auskünfte zu erhalten²⁾.

Den Behördenarchivaren ist ferner allgemein nahegelegt, Auskunftersuchen einzelner Personen auch dann zu bearbeiten, wenn hierfür Nachforschungen notwendig sind, die über das bloße Heraussuchen von Akten hinausgehen. Für die Mehrarbeit kann Aufwendungsersatz verlangt werden; auch kann sie abgelehnt werden, wenn sie die Wahrnehmung sonstiger Obliegenheiten beeinträchtigen würde³⁾.

Zur Begründung einer Auskunftsverpflichtung in einem konkreten Fall sind diese Bestimmungen m.W. bisher nicht herangezogen worden. Ein derar-

1) SOU 1966:60, S. 26.

2) Länsstyrelseinstruktion 30/5 1958, § 9 Abs.3; entsprechend Instruktion för överstättållarämbe-tet, § 9 Abs.3; allmän verkssstadga 3/12 1965, § 8.

3) KK 14/6 1946 ... ang. vissa offentliga arkiv, § 9 Nr.2.

tiger Fall wurde kürzlich vom Justitieombudsman behandelt:¹⁾

Eine Schulbehörde wies einen Lehramtsbewerber mit der aus dem Beschlußprotokoll ersichtlichen Bemerkung ab, man habe gehört, daß die Zusammenarbeit mit ihm schwierig sei. Diese Entscheidung wurde auf die Beschwerde des Betroffenen hin geändert, wobei die Landesschulbehörde feststellte, die zugrunde liegende Information habe sich als unzutreffend erwiesen. Trotzdem weigerten sich die Behörden, dem Betroffenen - der seine Bewerbung inzwischen zurückgezogen hatte - die Quelle jenes Hörensagens zu nennen; das entsprechende Begehren blieb bis zur höchsten Beschwerdeinstanz erfolglos. Der Betroffene regte nun ein Ermittlungsverfahren an, welches etwa zwei Jahre nach dem Ereignis an den Tag brachte, daß ein Beamter der früheren Anstellungsbehörde des Beschwerten in einem Telefongespräch die Angabe gemacht hatte, diesem sei die Fortführung eines Rektorates verweigert worden, weil die Zusammenarbeit mit ihm "unmöglich" gewesen sei; durch eine Nachprüfung war dann klaggestellt worden, daß die Entlassung auf einen Wunsch des Betroffenen hin erfolgt war, den zu äußern man ihm allerdings nahegelegt hatte.

Eine Anklage erhob die Staatsanwaltschaft nicht²⁾. Später wandte sich der Betroffene dann an den Justitieombudsman mit der Bitte festzustellen, inwieweit die Staatsanwaltschaft und die Behörde, bei der er sich beworben hatte, Fehler

1) JO 1967, S. 192 ff.

2) Vgl. JO 1967, S. 200 ff. Die Staatsanwaltschaft hatte sich nur mit einer Anzeige gegen die beschließende Behörde zu befassen. Ein Vorgehen gegen die frühere Anstellungsbehörde wegen Beleidigung vermied der Betroffene offenbar; von Amts wegen waren mangels einer Anzeige insoweit keine Ermittlungen durchzuführen, vgl. BrB 5:5 und RB 20:3.

begangen hätten. Der Justitieombudsman verneinte ein Fehlverhalten und führte aus, die Verweigerung der Auskunft erscheine ihm vom Standpunkt der Rechtssicherheit her als "in hohem Grade bedenklich"¹⁾, sie sei jedoch formell nicht zu beanstanden, da sie nicht den Inhalt einer allgemeinen Urkunde zum Gegenstand gehabt habe. In einer an das Öffentlichkeitskomitee gerichteten Stellungnahme äußerte er im Zusammenhang mit diesem Fall, dem Öffentlichkeitsprinzip müsse insbesondere bei Personalangelegenheiten durch die ausdrückliche Normierung einer Dokumentationspflicht Genüge getan werden; allerdings sei auch das Bedürfnis nach einem gewissen Geheimnisschutz erkennbar²⁾. Die die Auskunfterteilung betreffenden Verwaltungsvorschriften wurden vom Justitieombudsman nicht erwähnt.

II. Mitteilungs- und Äußerungsfreiheit der Beamten

1. Mitteilungsfreiheit und Schweigepflichten

Die im Presserecht verankerte sogenannte "Mitteilungsfreiheit"³⁾ besteht grundsätzlich auch für öffentliche Amtsträger bezüglich ihrer dienstlichen Angelegenheiten. Es handelt sich hierbei anders als bei der Aktenöffentlichkeit nur um die Weitergabe von Informationen an Presseangehörige. Im übrigen steht die Mitteilungsfreiheit nicht der auch in Schweden herrschenden Auffassung entgegen, daß der Beamte in der Regel über die ihm dienstlich zur Kenntnis gelangten Tatsachen

1) JO 1967, S.206.

2) JO 1967, S.194 ff. und 206; vgl. 1.Kapitel, II.4.c) auf S. 40.

3) Vgl. 2. Kapitel II.1.

zu schweigen hat, und daß ihm bei Nichtbeachtung dieses Gebots Bestrafung droht. Für viele Beamte ist es deshalb eine typische Situation, daß sie dienstliche Wahrnehmungen der Presse "zum Zwecke der Veröffentlichung in gedruckter Schrift"¹⁾ ungehindert mitteilen dürfen, dagegen hart bestraft werden können, wenn sie sich einem Dritten oder auch nur der Ehefrau gegenüber in gleicher Weise äußern.

2. Die organisationsrechtliche Bedeutung der Mitteilungsfreiheit

Anordnungen, die die Auskunfterteilung in Presseangelegenheiten dem Behördenleiter vorbehalten, sind mit der Mitteilungsfreiheit nicht zu vereinbaren, soweit sie die Befugnis der übrigen Behördenmitglieder, mit der Presse Kontakt aufzunehmen oder zu pflegen, beeinträchtigen. Der Justitieombudsman veranlaßte z.B. die ersatzlose Aufhebung der folgenden Rundverfügung einer Kommunalbehörde:

Aus gegebenem Anlaß habe ich hierdurch mitzuteilen, daß der Presse gegenüber in bedeutenderen kommunalen Angelegenheiten keine Stellungnahmen abgegeben werden dürfen, bevor nicht dieserhalb Kontakt mit dem Vorsitzenden des Kommunalausschusses oder mit dem Kommunaldirektor aufgenommen worden ist²⁾.

In einem weiteren Falle beanstandete er eine kommunale Satzungsbestimmung, nach welcher es dem Vorsitzenden des Beschlußorgans oblag, die Presse nach jeder Sitzung über die wichtigsten Beschlüsse zu informieren, nicht unmittelbar, sprach sich aber für eine Ergänzung aus, durch die klarzustellen sei, daß es auch jedem anderen Mitglied der Körperschaft freistehe, der

1) Vgl. TF 1:1 Abs.2.

2) JO 1964, S. 424 f.

Presse Mitteilungen zu machen¹⁾.

Auch ist es nicht zulässig, einem bestimmten Beamten, der von der Behörde mit der Wahrnehmung allgemeiner Informationsaufgaben betraut ist, ein Auskunftserteilungsmonopol zu übertragen. Zwar haben bedeutendere Behörden auch in Schweden meist Pressestellen, aber deren Vorhandensein schließt es nicht aus, daß die Presse sich von jedem beliebigen Behördenmitglied legal Informationen verschaffen kann.

Eine Behörde wollte vor einiger Zeit im Zusammenhang mit der Errichtung einer Presseabteilung ihrem Personal auferlegen,

den Pressereferenten über alle Angelegenheiten zu unterrichten, die voraussichtlich das Interesse der Presse finden würden;

ihn über jede Kontaktaufnahme mit der Presse unverzüglich zu informieren;

über schwebende Angelegenheiten weder der Presse noch sonstigen Außenstehenden Mitteilungen zu machen.

Der Justitieombudsman mißbilligte die beiden letzteren Vorschriften und ließ nur die erste gelten²⁾.

3. Die dienstrechtliche Bedeutung der Mitteilungsfreiheit

a) Der Beamte darf für Mitteilungen an die Presse weder zur Rede gestellt noch disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden³⁾, auch wenn die Mitteilung den Interessen der Behörde erkennbar zuwiderlief. Sofern er die Grenzen der Mitteilungsfreiheit hierbei überschreitet, ist eine Ahndung nur im ordentlichen Gerichtsverfahren möglich³⁾.

1) JO 1966, S.345 f.

2) JO 1964, S.427 ff.

3) Vgl. unten, V.2.

Der Justitieombudsman tadelte den Leiter einer Polizeibehörde schon dafür, daß er in Gesprächen mit seinen Untergebenen "ein deutliches Interesse an den Tag gelegt hatte zu erfahren, wer in einer bestimmten Angelegenheit der Presse Mitteilungen gemacht hatte", dabei aber direkte Fragen vermieden hatte¹⁾. - Der Militieombudsman nahm in seinen Amtsbericht folgenden Fall auf: Dem Offizierscorps eines traditionsreichen Regimentes war die bevorstehende Auflösung dieser Einheit vom Kommandanten mündlich mitgeteilt worden, der hiermit die Anweisung verband, die Sache vertraulich zu behandeln, da die Presse erst einige Tage später durch ein Communiqué informiert werden solle. Wenige Stunden später gab einer der Offiziere einem Redakteur ein Interview über die bevorstehende Auflösung, nachdem ihm dieser wahrheitswidrig versichert hatte, diese Tatsache sei bereits offiziell bestätigt. Als es darauf zur Veröffentlichung des Interviews gekommen war, ließ der Befehlshaber den Offizier zu sich kommen und erklärte ihm, daß er von der Einleitung eines Dienststrafverfahrens zwar absehen wolle, jedoch erweise das in Frage stehende Verhalten einen Mangel an soldatischen Fähigkeiten, denn ein Soldat dürfe sich niemals überrumpeln lassen". - Der Militieombudsman meinte dazu, es sei nicht angemessen gewesen, den Betreffenden überhaupt zur Rede zu stellen, geschweige denn ihm Vorwürfe zu machen²⁾.

Lediglich wenn die Behörde ersichtlich den Zweck verfolgt, einem von dem Informanten als unzuträglich kritisierten Zustand in objektiver Weise abzuhelpen, darf sie sich auch an diesen selbst wenden: Ein Lokomotivführer bei den Staatseisenbahnen hatte einen Leserbrief u.a. des Inhaltes veröffentlichen lassen, daß er und seine Kollegen in Anbetracht der bestehenden Dienstzeitpläne oft übermüdet seien, und war daraufhin von seiner Direktion gefragt worden, auf welche Pläne oder Fahrtstrecken im einzelnen er diese Angabe beziehe. Der Justi-

1) JO 1964, S. 431 ff., insbesondere S. 442.

2) MO 1959, S. 129 ff.

tieombudsman, dem hierauf eine Eingabe des Chefredakteurs der den Leserbrief veröffentli- chenden Zeitung zuging, erklärte, daß dieses Verhalten der Behörde nicht zu mißbilligen sei¹⁾.

Wenn ein Beamter als Presseinformant ständig die berechtigten Belange seiner Dienstbehörde mißachtet, sind weniger ins Auge fallende per- sonelle Konsequenzen freilich nicht auszuschlies- sen. Eine unangebrachte Mitteilsamkeit kann ihn seine Beförderungsaussichten kosten, "etwas" - schreibt Strömberg - "was die Regeln der TF schwerlich verhindern können"²⁾. Klagen über unsachliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind aber sicherlich selten begründet zu erheben, denn die Beteiligung untergeordneter Beamter an der Diskussion über konkrete Mißstände in der öffentlichen Verwaltung wird in Schweden nicht als ungewöhnlich empfunden. Traditionsgemäß ist es dem schwedischen Amtsträger auch dann nicht verwehrt, freimütig Kritik zu üben, wenn ein Zu- sammenhang mit der presserechtlich garantierten Mitteilungsfreiheit nicht besteht. Zur Erläute- rung sei folgender Fall dargestellt:

Zwei untergeordnete Beamte im schwedischen Rechnungshof hatten einen Bericht ihres Präsi- denten, der Angaben über unerledigte Sachen sowie über Besoldung und Arbeitsbedingungen des Personals enthielt, zum Gegenstand eines unmit- telbar an den König gerichteten Schreibens ge- macht, in dem sie den Bericht unter anderem mit der Formulierung kritisierten, sein Inhalt stimme in nur geringem Umfange mit der Wirklich- keit überein. Der Behördenleiter, dem dieses Schreiben dann zugeleitet wurde, erteilte dessen Verfassern einen disziplinarischen Verweis, weil

1) JO 1964, S. 450 ff.

2) StvT 1959, S. 399 .

er der Ansicht war, daß die scharfe Form der Kritik am Vorgesetzten unter Umgehung des Dienstweges ein ungebührliches Verhalten darstelle. Auf Veranlassung des Justitieombudsman wurde daraufhin der Behördenleiter von einem ordentlichen Gericht wegen fehlerhafter Amtsausübung zu einer erheblichen Geldstrafe verurteilt, wobei in der Begründung ausgeführt wurde, das Handeln der Untergebenen sei als Akt der jedem Bürger zukommenden Meinungsäußerungsfreiheit der disziplinarrechtlichen Beurteilung entzogen¹⁾.

b) Steht die Identität eines Informanten nicht fest, so ist das Recht auf Anonymität zu achten. Zwar verstößt der Behördenleiter, der Nachforschungen anstellt, um zur Feststellung eines "Schuldigen" zu gelangen, nicht direkt gegen die Bestimmungen der TF zum Schutze der Anonymität²⁾. Wie der Justitieombudsman ausgeführt hat³⁾, beruhen diese aber auf dem Grundsatz, daß die Anonymität eines Presseinformanten "nicht unnötigerweise" verletzt werden dürfe. "Mit diesem Grundsatz ist es nicht zu vereinbaren, daß ein Amtsträger im öffentlichen Dienst im Gegensatz zu dem Anonymitätsschutz, den die Druckfreiheitsverordnung dem Mitteilenden gewähren will, dienstlich und ohne gesetzliche Gründe dessen Identität festzustellen trachtet." Ein gesetzlicher Grund - so meint der Justitieombudsman weiter - sei nur vorhanden, wenn die Mitteilung einen strafbaren Verstoß gegen Schweige- und Geheimhaltungspflichten bedeute.

1) JO 1926, S. 223 ff.

2) Vgl. 2. Kapitel, II.6.

3) JO 1964, S. 441.

Anderenfalls seien solche Nachforschungen als fehlerhafte Amtsausübung zu werten. - In dem zugrundeliegenden Fall hatte der Leiter einer Polizeibehörde in Gesprächen mit seinen Untergebenen verschiedentlich versucht, die Identität von Presseinformanten, die die Grenzen der Mitteilungsfreiheit ersichtlich nicht überschritten hatten, festzustellen. Dies erachtete der Justitieombudsman als fehlerhaftes Verhalten; von Maßnahmen sah er aber mit der Begründung ab, der Behördenleiter habe offenbar keine unerlaubte und böse Absicht verfolgt.

III. Einschränkungen der Mitteilungsfreiheit

Die Mitteilungsfreiheit wird in TF 7:3 Abs. 2 eingeschränkt:

Wer durch eine Mitteilung an einen anderen Aufruhr, Hochverrat, Vergehen gegen die Landesverteidigung, Landesverrat, oder den Versuch, die Vorbereitung oder die Verabredung eines dieser Verbrechen begeht; ferner, wer einen sonstigen Sachverhalt offenbart, der ihm in Ausübung eines öffentlichen Amtes oder in Erfüllung einer allgemeinen Dienstpflicht bekannt geworden ist, und über den er aufgrund eines Gesetzes Stillschweigen zu bewahren hat, ist auch dann nach den dafür geltenden Bestimmungen anzuklagen und zu bestrafen, wenn die Mitteilung zum Zwecke der Veröffentlichung in einer Druckschrift geschah.

1. Der Begriff "Gesetz" nach der Druckfreiheitsverordnung

Der im zweiten Halbsatz verwendete, in der Übersetzung mit "Gesetz" wiedergegebene, schwedische Terminus "lag" hat in der Gesetzessprache einen ziemlich feststehenden Begriffsinhalt¹⁾ und wird von der TF auch ausdrücklich definiert:

Gesetz im Sinne dieser Verordnung ist jede Norm, die nach Maßgabe des im Einzelfall zu beobach-

1) Vgl. Eek u.a., Juridikens källmaterial, S. 33.

tenden Verfahrens durch übereinstimmende Beschlüsse des Königs und des Reichstages zustande gekommen ist¹⁾.

Der Weg der hiermit bezeichneten sogenannten "gemeinsamen Gesetzgebung" wird heutzutage bei den meisten wichtigeren Gesetzgebungsvorhaben beschritten. Von der Verfassung vorgeschrieben ist er allerdings nur für "allgemeine Zivil- und Strafgesetze"²⁾, für das Wehrstrafrecht, für Kirchengesetze, für die Rahmengesetzgebung auf dem Gebiete des Kommunalrechts und für einzelne andere Gebiete, z.B. die Festlegung der Landesfarben und -wappen³⁾. Auf dem Gebiet des Verwaltungs- und des Wirtschaftsrechts hat "der König", d.h. die Regierung, die alleinige Gesetzgebungsbefugnis, während dem Reichstag ohne Mitwirkung der Regierung die Steuer- und Haushaltsgesetzgebung obliegt⁴⁾. Der Regierung steht bezüglich ihrer Gesetzgebungskompetenz jedoch ein "Delegationsrecht" zu, d.h. sie kann ein von ihr allein zu beschließendes und beschlossenes Gesetz dem Reichstag zur Billigung vorlegen; nimmt der Reichstag das Gesetz ebenfalls an, so bedarf es bei künftigen Änderungen seiner Mitwirkung wie bei den gemeinsam zu beschließenden Gesetzen⁵⁾. - Die Regierung hat im Laufe der letzten Jahrzehnte in immer größerem Umfange von ihrem "Delegationsrecht" Gebrauch gemacht, so daß gegenwärtig der Standpunkt ver-

1) TF 14:6.

2) § 87 RF.

3) §§ 87, 59 Abs.2, 60 und 79 RF. Hinzu kommt das einen weiteren Reichstagsbeschluß erfordernde Verfahren der Verfassungsgebung, § 81 RF.

4) §§ 89 Satz 1 und 2, 57 RF.

5) § 89 Satz 3 RF; vgl. Malmgren, Anm.4 zu § 89 RF und SOU 1963:17, S. 333 f.

treten wird, sie sei aufgrund Verfassungsgewohnheitsrechts verpflichtet, dem Reichstag alle Gesetze vorzulegen, die die Rechtsstellung der Staatsbürger wesentlich zu beeinträchtigen geeignet seien¹⁾.

Auf dieser Praxis beruht die Anknüpfung an "gesetzliche" Einschränkungen in TF 7:3 Abs.2, der das Motiv zugrundeliegt, daß das Parlament bei derartigen Einschränkungen mitwirken solle²⁾. Die zitierte Legaldefinition des "Gesetz"-begriffes schließt es nach herrschender Meinung allerdings aus, daß die vom Reichstag allein zu beschließenden Gesetze Einschränkungen der Mitteilungsfreiheit enthalten können³⁾. Danach muß davon ausgegangen werden, daß die Steuerbeamten gegenwärtig an keine im Verhältnis zur Presse wirksamen Schweigegebote gebunden sind⁴⁾.

2. Die in Gesetzen enthaltenen Schweigegebote

Eine allgemeine Schweigepflicht haben die öffentlichen Bediensteten in Schweden nach den geltenden Gesetzen nicht. Insbesondere in den Beamten-gesetzen wird eine derartige Verpflichtung nicht

- 1) Eek u.a., Juridikens källmaterial, S.33 f.
- 2) Strömberg, StvT 1959, S.392.
- 3) Vgl. Strömberg, StvT 1959, S.393 f.; a.A. Groll, Utredning, S. 73 ff.
- 4) Das bedeutet nicht, daß die Mitteilungsfreiheit insoweit nicht einschränkbar ist. Nach der Vorschrift § 57 Abs.1 RF: "Das uralte Recht des schwedischen Volkes, sich zu besteuern, wird vom Reichstag allein ausgeübt", erscheint es zwar als unzulässig, ein Steuergesetz mit einem auf diese Materie sich beziehenden Schweigegebot in entsprechender Anwendung des "Delegationsrechts" nach dem gemeinsamen Gesetzgebungsverfahren zu verabschieden. Eine derartige Schweigepflicht, die das "Recht zur Besteuerung" wohl nicht betrifft, könnte aber in einem besonderen gemeinsamen Gesetz statuiert werden.

genannt.

Die Richter - auch Laienrichter - müssen vor Beginn ihrer Amtstätigkeit einen im Wortlaut durch das Prozeßgesetz festgelegten Eid ablegen, nach welchem unter anderem der Inhalt der unter Ausschluß der Öffentlichkeit abgehaltenen Beratungen gegenüber jedermann verschwiegen werden muß¹⁾. Die aus diesem Amtseid folgende Schweigepflicht wird als eine solche "aufgrund Gesetzes" angesehen²⁾. Für andere Amtsträger gibt es einen Dienstseid seit 1878 nicht mehr.³⁾

Die die Mitteilungsfreiheit im Bereich der Verwaltung einschränkenden Bestimmungen sind verstreut in Gesetzen, die die Aufgaben und Befugnisse der Behörden im Verhältnis zu den Bürgern regeln. Sie beziehen sich immer auf den konkreten Gegenstand des jeweiligen Gesetzes. Die Fassung, die sie regelmäßig haben, sei anhand zweier typischer Beispiele erläutert:

§ 91 des Kinderfürsorgegesetzes: Wer in der öffentlichen Kinderfürsorge tätig ist oder gewesen ist, darf nicht unbefugt offenbaren, was er hierbei über die persönlichen Verhältnisse einzelner Personen erfahren hat.

§ 21 des Strahlenschutzgesetzes: Wer die Durchführung dieses Gesetzes oder der hierzu ergangenen Ausführungsvorschriften zu überwachen hat oder hatte, oder wer hilfsweise zur Überwachung herangezogen wurde, oder wer sonst mit einer der sich aus diesem Gesetz ergebenden Angelegenheiten befaßt gewesen ist, darf die ihm hierbei bekannt gewordenen Berufsgeheimnisse nicht enthüllen oder unbefugt ausnutzen, und darf auch keine Arbeitsmethoden, Geschäftsangelegenheiten oder Umstände persönlicher Art, die ihm in gleicher Weise bekannt geworden sind, offenbaren, sofern dies nicht im dienstlichen Interesse als erforderlich erscheint.

1) RB 4:11; L med vissa bestämmelser om rättegångar i tryckfrihetsmål, § 5.

2) Strömberg, StvT 1959, S. 349.

3) Grönl, utredning, S. 13 f.

Generell beziehen sich diese Schweigepflichten nur auf private, wirtschaftliche und betriebliche Verhältnisse der Bürger und Unternehmen, die mit den Behörden in Verbindung treten oder von deren Maßnahmen betroffen werden. Staatsgeheimnisse haben die Beamten schon nach TF 7:3 Abs.2 und den betreffenden Strafnormen zu wahren; auf "Amtsgeheimnisse" im übrigen beziehen sich in der Regel keine gesetzlichen Schweigegebote¹⁾.

Es sind aber durchaus nicht alle oder auch nur alle als besonders wichtig zu erachtenden Privatgeheimnisse durch gesetzliche Schweigepflichten geschützt. Orientiert man sich am SekrL, so läßt sich eine annähernd vollständige Übereinstimmung mit den auf allgemeine Urkunden bezogenen Geheimhaltungsregeln nur bei den Sachverhalten feststellen, die in den §§ 14 (Angelegenheiten der Sozialverwaltung, mit Ausnahme jedoch der Gesundheitspflege und der Ausländerkontrolle)²⁾, 18 (Banken- und Versicherungsaufsicht)³⁾,

-
- 1) Als Ausnahmen insoweit sind der erwähnte Richtereid und die nicht auf bestimmte Tatbestände - wohl aber auf die Mitglieder bestimmter Gremien - beschränkte Geheimhaltungsbestimmung des Reichsbankgesetzes zu nennen; vgl. L 30/6 1934 för Sveriges Riksbank, §§ 35 und 36 Abs.1, sowie § 31 SekrL.
 - 2) Socialhjälpslag 4/1 1956, § 64; Barnavårdslag 29/4 1960, § 91; Sjukvårdslag 6/6 1962, § 35; Giftermålsbalken 14:3 Abs.2; L 27/4 1954 om nykterhetsvård, § 64 Abs.2; L 20/6 1918 ang. åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, § 25; L 27/6 1938 om avbrytande av havandeskap, § 8; L 23/5 1941 om sterilisering, § 6; L 24/5 1944 om kastrering, § 6; L 25/5 1962 om allmän försäkring, 18:28.
 - 3) L 26/5 1919 om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, § 48; L 31/3 1955 om bankrörelse, § 192; L 3/6 1955 om sparbanker, § 95 nr.8; L 17/6 1948 om försäkringsrörelse, § 287; L 9/6 1950 om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse

19 Abs.1 (Berufsunfallversicherung)¹⁾, 20 (Überwachung der Wettbewerbsbeschränkungen)²⁾ und 24 (Schlichtungen von Koalitionsstreitigkeiten im Arbeitsrecht)³⁾ bezeichnet sind. Zu einem Teil von gesetzlichen Schweigepflichten erfaßt sind die Gegenstände der §§ 4 Abs.2 (nur, soweit es sich um Betriebsgeheimnisse handelt)⁴⁾, 13 (nur das Beichtgeheimnis betreffend)⁵⁾, 21 (staatliche Kontroll-, Untersuchungs- und Hilfsmaßnahmen im Wirtschaftsleben)⁶⁾ und 23 SekrL (Patenterteilungen auf militärisch bedeutsame Erfindungen)⁷⁾.

Nicht eingeschränkt ist die Mitteilungsfreiheit z.B. für Post- und Fernmeldegeheimnisse (§ 29 SekrL), für das öffentliche Transport- und das Zollwesen (§ 28 SekrL), für Steuergeheimnisse (§ 17 SekrL) und für die Strafverfolgung und den Strafvollzug (§§ 10-12 SekrL). Daß die vor-

här i riket, § 24; L 25/5 1956 om jordbrukskassarörelsen, § 89.

- 1) L 14/5 1954 om yrkesskadeförsäkring, § 56.
- 2) L 1/6 1956 om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, § 9; L 25/9 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsningar, §§ 23 und 30.
- 3) L 28/5 1920 om medling i arbetstvister, § 7; L 11/9 1936 om förenings- och förhandlingsrätt, § 12 Abs.3.
- 4) Valutalag 22/6 1939, § 7; L 26/6 1948 om skyldighet ... att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap, § 4; allmän förfogandelag 26/5 1954, § 29; allmän ransoneringslag 26/5 1954, § 24; civilförsvarslag 22/4 1960, § 82.
- 5) 1686 års kyrkolag 7:3.
- 6) L 30/4 1948 om sambruksföreningar, § 58; L 14/9 1944 om aktiebolag, § 214 nr.4; L 31/5 1963 om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete, § 8; L 30/11 1956 om tillsyn över vattendrag, § 11; L 1/6 1956 om rätt att utvinna atomenergi, § 11; strålskyddslag 14/5 1958, § 21.
- 7) L 29/11 1946 med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret, § 11.

handenen gesetzlichen Schweigepflichten über den Anwendungsbereich der jeweils vergleichbaren Geheimhaltungsbestimmungen wesentlich hinausgehen, ist nicht festzustellen.

Die Bestimmung, daß die Mitteilungsfreiheit nur durch "gemeinsam" beschlossene Gesetze einschränkbar ist, gibt es erst seit 1950. Der Verfassungsgeber sah sich damals einer ständig steigenden Zahl von Schweigegeboten gegenüber, die in Regierungs- und Verwaltungsverordnungen enthalten waren und die nach damaliger Anschauung auch im Verhältnis zur Presse Gültigkeit hatten¹⁾. Bei der Einführung ging man davon aus, daß die als wesentlich zu erachtenden Schweigepflichten in der folgenden Zeit allmählich in "gemeinsam" beschlossenen Gesetzen verankert würden. Ein Bedürfnis, dies vollständig und systematisch durchzuführen, ist seither offenbar nicht hervorgetreten. Ein besonders umstrittener Sektor, nämlich die Presseberichterstattung über die laufende Ermittlungsarbeit der Polizei und Staatsanwaltschaft in Strafsachen, war im Jahre 1955 Gegenstand einer Komiteearbeit "Die Geheimhaltung bei Ermittlungen in Strafsachen"²⁾, in der u.a. eine im Strafprozeßgesetz zu verankernde, dem § 10 SekrL entsprechende Schweigepflichtbestimmung für Kriminalbeamte und Staatsanwälte vorgeschlagen wurde³⁾; zur Einführung des Vorschlages kam es aber nicht.

1) Vgl. - auch zum folgenden - Strömberg, StvT 1959, S. 392 f. und SOU 1955:17, S. 55.

2) SOU 1955:17 Sekretessen vid förundersökning i brottmål.

3) SOU 1955:17, S. 8.

IV. Die die Mitteilungsfreiheit nicht einschränkenden Schweigepflichten in der Verwaltung

1. Rechtsquellen und Umfang

a) Über die zu III. genannten gesetzlichen Vorschriften hinaus gibt es eine nicht exakt überschaubare Vielzahl von Bestimmungen mit Schweigegeboten für die öffentlichen Bediensteten¹⁾. Soweit sie in Verordnungen enthalten sind, die die Aufgaben der Verwaltung im Verhältnis zu den Bürgern regeln, beziehen sie sich meist auf Privatgeheimnisse und lassen sich mit den entsprechenden Vorschriften des SekrL vergleichen. Sehr zahlreich sind solche Gebote vor allem auf den Gebieten des Steuerwesens (§ 17 SekrL)²⁾ und der Wirtschaftsverwaltung (§ 21 SekrL)³⁾.

-
- 1) Eine systematische Zusammenstellung enthält die im Auftrag des Justizministers 1951 gefertigte Arbeit von Groll, Utredning ang. bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning. Sie wurde nicht fortgeführt und ist heute weitgehend unbrauchbar.
 - 2) Taxeringsförförordning 23/11 1956, § 117; KF 3/ 1959 om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning, § 49 nebst Verweisungsvorschriften, z.B. in KF 23/11 1956 ang. omsättnings-skatt å motorfordon i vissa fall, § 5; uppbördsförförordningen 5/6 1953, § 81; KF 18/12 1959 ang. uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m.m., § 43 Abs.3; KF 1/12 1959 om allmän varuskatt, § 75; stämpelskatteförförordning 21/5 1964, § 55.
 - 3) KF 20/ 1935 om kontroll över tillverkning av krigsmateriel, § 5; KF 10/6 1949 om explosiva varor, § 61 Abs.6; KF 18/6 1956 om kontroll å ädelmetallarbeten, § 45; ölförsäljningsförförordning 23/3 1961, § 35; rusdrycksförsäljningsförförordning 26/5 1954, § 87; KF 26/5 1961 om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat, § 15; läkemedelsförförordning 14/12 1962, § 19; giftförförordning 14/12 1962, § 26; bekämpningsmedelförförordning 14/12 1962, § 22; narkotikaförförordning 14/12 1962, § 12; vägtrafikförförordning 28/9 1951, § 23 a; KK

Darüber hinaus sind in vielen Verordnungen organisations- und dienstrechtlichen Inhalts Schweigepflichten normiert. Sie bestimmen den Kreis der zur Verschwiegenheit Verpflichteten nach ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Einrichtungen oder Ämtern. Solche Gebote gelten z.B. für das Personal der schwedischen Auslandsvertretungen¹⁾, für Polizei-²⁾ und Zollbeamte³⁾, Gerichtsvollzieher,⁴⁾ Beamte der Strafvollzugsbehörden⁵⁾, Notare⁶⁾ und Postbeamte⁷⁾. Auch in Satzungen für kleinere Behörden, Anstalten oder Ausschüsse finden sich oft entsprechende Bestimmungen⁸⁾. Sie beziehen sich in der Regel auf

31/5 1963 om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete; KK 15/6 1956 om skyldighet för näringsidkare att till kommerskollegium lämna vissa uppgifter, § 3; KK 6/6 1952 om upphandling och arbeten för statens behov m.m. ("upphandlingskungörelse"), § 3 Abs.2.

- 1) KF 3/12 1928 ang. beskickningar och konsulat, § 27.
- 2) Polisinstruktion 3/12 1965, § 15.
- 3) Tullstadga 7/10 1927, § 27.
- 4) Krönofogdeinstruktion 3/12 1965, § 33.
- 5) Instruktion 6/11 1964 för fängvårdanstalterna och de allmänna häktena, § 14.
- 6) Stadga 18/5 1945 om notarius publicus, § 3.
- 7) Allmänna poststadga (SFS 1941, Nr. 752), § 13.
- 8) Z.B. Instruktion 3/12 1965 för statens skeppsprovvningsanstalt, § 20; Instruktion 3/12 1965 för kriminalvårdsorganisationen, § 16; Instruktion 3/12 1965 för statens institut för konsumentfrågor, § 20; Instruktion 3/12 1965 för exportkreditnämnden, § 22; Instruktion 3/6 1966 för arbetsmedicinska institutet, § 23; Instruktion 3/6 1966 för vapenfri-nämnden, § 12.

die gesamte Tätigkeit der Amtsträger, ohne bestimmte Sachverhalte oder Diensthandlungen als besonders geheimhaltungsbedürftig abzugrenzen. Beispielsweise lautet das Schweigegebot für die Gerichtsvollzieher:

Die Beamten der Gerichtsvollzieherbehörden dürfen nicht unbefugt offenbaren, was dienstlich zu ihrer Kenntnis gelangt ist und in Hinblick auf öffentliche oder private Interessen nicht zur Kenntnis Außenstehender gelangen darf;

und für die Polizeibeamten:

Der Polizeibeamte darf die ihm dienstlich bekanntgewordenen Tatsachen, die tunlich nicht zur Kenntnis der Allgemeinheit gelangen sollen, Unbefugten nicht offenbaren.

Hierzu hat der Innenminister folgende amtliche Erläuterung erlassen:

Ein Polizeibeamter sollte grundsätzlich nichts von dem, was er während des Dienstes erfährt, an Unbefugte weitererzählen. Hier wie in vieler anderer Beziehung gilt die Regel, daß es besser ist, ein guter Zuhörer zu sein als ein guter Erzähler¹⁾.

Ähnliche Schweigepflichten sind auf ortsgesetzlicher Ebene normiert. Nach einer 1951 angestellten Untersuchung beziehen sich Schweigegebote in kommunalen Dienstsatzungen häufig auf die Bediensteten der Sozialbehörden, dagegen in der Regel nicht auf leitende Kommunalbeamte²⁾.

Auch werden die Beamten in allgemeinen Dienstverfügungen und Rundbriefen zur Verschwiegenheit aufgefordert bzw. an ihre insoweit bestehenden Pflichten erinnert. Am bekanntesten ist ein auch in der offiziellen schwedischen Gesetzesammlung abgedrucktes "königliches Cirkular an alle Staatsbehörden der zivilen Verwaltung über

1) Vgl. SOU 1955:17, S. 20 f.

2) Groll, Utredning, S.82 f.; vgl. auch Sundberg, Kommunalrätt, S. 213.

das Bewahren von Stillschweigen in Angelegenheiten mit Bedeutung für die Sicherheit des Reiches etc.", das sich auf die durch besondere Schweigegebote nicht erfaßten Staatsgeheimnisse bezieht und besondere Vorsichtsmaßregeln zu ihrer Bewahrung empfiehlt¹⁾.

b) Die Möglichkeit, Schweigepflichten auch durch dienstliche Weisungen herzustellen, wird allgemein bejaht²⁾. Als Begründung wird angegeben, den Behörden sei durch TF 2:9 die Befugnis eingeräumt, den untergeordneten Beamten die Herausgabe allgemeiner Urkunden zu verbieten; entsprechende Weisungen könnten dann auch bezüglich mündlicher Äußerungen ergehen³⁾. Solche Weisungen sollen sich aber nur auf "klar abgegrenzte Gegenstände" wirksam beziehen können⁴⁾. Nach Ansicht des Militieombudsman kann durch schriftliche Vermerke auf allgemeinen Urkunden - insbesondere Broschüren, die für eine größere Anzahl Wehrpflichtiger bestimmt sind, - darauf hingewiesen werden, daß bezüglich ihres Inhaltes eine Schweigepflicht bestehe, ohne daß dies ein Verstoß gegen TF 2:14 Abs. 3. bedeutet⁵⁾.

c) Seit einer Entscheidung des obersten Gerichtshofes im Jahre 1953⁶⁾ wird allgemein die

1) KCirk 20/2 1953 till samtliga civila statsmyndigheter om iakttagande av tystlåtenhet m.m.

2) H 1915, S. 513 ff.; MO 1957, S. 167; Jäger-skiöld, Tjänstemannarätt II:1, S. 206; Welamson, Läkarsekretessen, S. 15; Kaijser, FT 1961, S. 75.

3) Welamson, Läkarsekretessen, S. 15.

4) Kaijser, FT 1961, S. 75.

5) MO 1957, S. 167; vgl. 3. Kapitel, VI.

6) H 1953, S. 654 - 663.

Auffassung vertreten, eine Schweigepflicht der Beamten könne auch dann bestehen, wenn keine gesetzliche Vorschrift anwendbar sei und keine dienstliche Weisung vorliege.

Der Entscheidung lag folgender Fall zugrunde: Ein in der Alkoholikerfürsorge einer städtischen Verwaltung tätiger Bediensteter nahm bei Gelegenheit - aber nicht in Ausübung - seiner Dienstgeschäfte von einer Urkunde Kenntnis, die innerhalb der Armenfürsorge erstellt worden war, und mit der seine Behörde nichts zu tun hatte. Die Urkunde enthielt Angaben über das homosexuelle Verhältnis zweier namentlich bezeichneter Männer, sowie über Erpressungshandlungen, in die auch die Ehefrau eines der Männer verwickelt war, und über Fahndungsmaßnahmen, die von der Polizei eingeleitet worden waren. Einer der Männer war in der Urkunde als "debiler Schwächling" bezeichnet. Es konnte keinen Zweifel daran geben, daß die Urkunde zumindest nach § 14 SekrL geheimzuhalten war.

Der Beamte machte nun zwei Kollegen seiner Behörde auf die Urkunde aufmerksam und veranlaßte sie, sie ebenfalls zu lesen. Er stellte sich ferner Abschriften der Urkunde her, die er im Laufe der folgenden Monate zwei Journalisten in einer Zeitungsredaktion und außerdem noch zwei Privatpersonen aus seinem Bekanntenkreise zeigte.

Der Täter wurde in erster Instanz wegen Bruches von Schweigepflichten bzw. wegen Beleidigung hinsichtlich jeder der Tathandlungen verurteilt. Das zweitinstanzliche Gericht sprach dagegen in vollem Umfange frei. Die Revision der Staatsanwaltschaft führte schließlich zu einer teilweisen Verurteilung durch den obersten Gerichtshof.

Der Fall zeigt zunächst die Begrenztheit der gesetzlichen Schweigegebote. Als Angehöriger der Alkoholikerfürsorge unterlag der Täter nämlich folgender Schweigepflichtbestimmung, die in einem gemeinsam beschlossenen Gesetz enthalten war:

Die der Alkoholikerfürsorge bekanntgewordenen Tatsachen und ihre Maßnahmen bezüglich Personen, die Gegenstand der Behandlung durch die Fürsorge sind, dürfen Unbefugten nicht offenbart werden.¹⁾

Die Anwendbarkeit dieser Vorschrift ist von keinem der Gerichte auch nur in Erwägung gezogen worden; offenbar deshalb nicht, weil die von dem Täter enthüllten Tatsachen ausschließlich dem Wirkungsbereich einer anderen Behörde entstammten, und er mit ihnen dienstlich nicht befaßt war.

Auch aus anderen Rechtssätzen der "gemeinsamen" Gesetzgebung ergab sich keine in Betracht kommende Schweigepflicht²⁾. Der Beamte war also bezüglich der Offenbarungen, die er den Zeitungsredakteuren gemacht hatte, aufgrund der Bestimmung TF 7:3 Abs.2 freizusprechen³⁾.

Hinsichtlich der weiteren Tathandlungen war zunächst festzustellen, ob sich eine Schweige-

-
- 1) Alkoholistlagen 3:15 Abs.2; seit 1954 L om nykterhetsvård, § 64 Abs.2.
 - 2) § 41 SekrL wurde von den Gerichten nicht erwähnt, wohl, weil die Situation eines Herausgabebegehrens nicht vorlag. Auch waren die selbstgefertigten Abschriften sicher keine allgemeinen Urkunden, da sie sich nicht in der Verwahrung einer Behörde befanden.
 - 3) Das erstinstanzliche Gericht hatte hier wegen Beleidigung verurteilt und die Bestimmung TF 7:3 Abs.1 zugrunde gelegt: "Ist eine Mitteilung, die gemäß 1:1 Abs.2 zur Veröffentlichung in gedruckter Schrift gemacht wurde, nicht in eine Schrift aufgenommen worden, und bedeutet sie die Beleidigung einer einzelnen Person, so gilt hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Beleidigung, was gesetzlich vorgeschrieben ist". - Die Obergerichte verneinten das Vorliegen einer Beleidigung.

pflicht aus sonstigen ausdrücklichen Bestimmungen ergab. Da solche nicht ersichtlich waren, kam der oberste Gerichtshof - ebenso wie das zweitinstanzliche Gericht - zu dem Ergebnis, daß dem Täter eine Schweigepflicht aufgrund "allgemeiner Rechtsgrundsätze" obgelegen habe. Maßgebend für diese sei die Bestimmung des § 14 SekrL, aufgrund deren die Urkunde habe geheimgehalten werden müssen.

Das Gericht bejahte eine Schweigepflicht auch den anderen Beamten gegenüber, denen der Täter die Urkunde gezeigt hatte. Es führte insoweit aus, die Tat sei nicht deshalb weniger verwerflich, weil die anderen Beamten ihrerseits zum Stillschweigen verpflichtet gewesen seien.

Der Täter, der inzwischen aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden war, erhielt eine Gefängnisstrafe von einem Jahr, die zur Bewährung ausgesetzt wurde.

Die Möglichkeit ungeschriebener Schweigepflichten hatte die Literatur schon vor 1953 bejaht¹⁾; in der folgenden Zeit sind nur noch Erörterungen über ihre Bestimmtheit und ihren Umfang angestellt worden. Grundsätzlich gilt nach der heutigen Meinung eine Schweigepflicht für den Inhalt geheimzuhaltender Urkunden sowie für Tatbestände, die geheimgehalten werden müßten, wenn sie schriftlich niedergelegt wären²⁾.

Ferner wird darauf hingewiesen, daß auch das Beratungsgeheimnis in Verwaltungsangelegenheiten - das durch die Regeln der TF über das "erstellt"-

1) Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter, S. 136; SOU 1947:60, S. 125; Staedler, FT 1950, S. 100; Groll, Utredning, S. 23.

2) Strångh, FT 1954, S. 34; Eek, NAT 1958, S. 155 f.; KProp 1959:19, S. 233; Kaijser, FT 1961, S. 78; SOU 1966:60, S. 105.

Sein allgemeiner Urkunden weitgehend vom Öffentlichkeitssatz ausgenommen bleibt - von der ungeschriebenen Schweigepflicht erfaßt sein müsse¹⁾. Auch der Justitieombudsman hat geäußert, es entspreche einer fest verwurzelten Tradition, daß untergeordnete Beamte sich jeder Äußerung über laufende und noch nicht formell abgeschlossene Angelegenheiten zu enthalten hätten²⁾.

Jägerskiöld³⁾ folgert ganz unabhängig vom Öffentlichkeitssatz und dessen Begrenzungen eine allgemeine Verschwiegenheitspflicht aus dem Beamtenrechtsverhältnis und beruft sich hierbei auf ausländisches, insbesondere dänisches⁴⁾, Gesetzesrecht. Er meint, der SekrL biete lediglich "Anhaltspunkte für die Präzisierung einer schon vorhandenen allgemeinen Schweigepflicht"⁵⁾.

2. Schweigepflichten bezüglich des Inhalts nicht geheimzuhaltender allgemeiner Urkunden

Nach der herrschenden Meinung kann auch bezüglich des Inhaltes einer nicht geheimzuhaltenden Urkunde eine Schweigepflicht unbeschadet der Tatsache bestehen, daß die Urkunde auf Anforderung zur Einsicht ausgehändigt werden muß. Zugrundegelegt wird dabei die folgende Entscheidung des obersten Gerichts aus dem Jahre 1915⁶⁾: Ein leitender Beamter in der Kanzlei

1) Insbes. Staedler, Handlingssekretess, S.72.

2) JO 1964, S.429; vgl. auch JO 1967, S.181.

3) Tjänstemannarätt II:1, S.104.

4) Vgl. 5. Kapitel, II.3.

5) Tjänstemannarätt II:1, S. 119.

6) H 1915, S. 513 ff.

einer zentralen Provinzbehörde hatte dem untergeordneten Personal durch dienstliche Anweisung verboten, sich Dritten gegenüber über ein Telegramm zu äußern, das - kurz zuvor eingegangen - die Mitteilung enthielt, schwedische Renttiere hätten sich auf norwegisches Territorium begeben und dort erheblichen Schaden angerichtet. Am folgenden Tage erschienen in der Provinzzeitung Angaben über den Inhalt des Telegrammes, die offensichtlich auf die Indiskretion eines der Behördenmitglieder zurückgingen. Der Behördenleiter stellte daraufhin Ermittlungen nach dem Informanten innerhalb der Behörde an. Hiergegen griff auf eine Anzeige des Chefredakteurs der Zeitung der Justitieombudsman ein, und ließ gegen den Beamten Anklage wegen fehlerhafter Amtsausübung mit der Begründung erheben, dessen Verhalten stehe im Widerspruch zum Sinn des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Die Gerichte sprachen dagegen den Beamten frei, indem sie seine folgende Einlassung als in Übereinstimmung mit dem - damals¹⁾ - geltenden Recht stehend akzeptierten: Gewiß handele es sich bei dem Telegramm um eine nicht der Geheimhaltung unterliegende Urkunde; er habe auch nicht die Absicht gehabt, eine Einsichtnahme - falls sie gewünscht worden wäre - zu verweigern. Es müsse ihm aber trotzdem unbenommen bleiben, seinem Personal bezüglich des Inhaltes derartiger Urkunden Stillschweigen zu gebieten und gegen einen Verstoß disziplinarisch vorzugehen.

Herlitz äußerte im Jahre 1935²⁾ unter Bezugnahme auf diese Entscheidung, aus dem Grundsatz der Urkundenöffentlichkeit folge für das schwedische Recht nicht auch eine Begrenzung der Amts-

1) Vgl. hierzu unten V.3.a) letzte Anmerkung.

2) NAT 1935, S. 221.

verschwiegenheit; der Beamte sei im Gegenteil durch die Vorschriften über den Öffentlichkeitsgrundsatz in der Weise gebunden, daß er die ihm dienstlich bekanntgewordenen Sachverhalte nicht in anderer Form offenbaren dürfe, als es diese Vorschriften anordneten und zuließen.

Die heutigen Autoren gehen jedoch nicht so weit, aus den Regeln über die Urkundenöffentlichkeit im Umkehrschluß eine generelle Schweigepflicht der Beamten herzuleiten, sondern wollen eine solche nur in begründeten Einzelfällen bejahen. Strängh¹⁾ bemerkt, es sei nicht anzunehmen, daß ein Postfunktionär bezüglich des Inhalts von Urkunden, "die gemäß dem SekrL auszuhändigen" seien, keine Schweigepflicht haben könnte. Jägerskiöld²⁾ führt aus, eine über die Geheimhaltungsregeln des SekrL hinausgehende Schweigepflicht könne "in besonderen Fällen" vorliegen, und zwar "begründet durch besondere Vorschrift, durch Dienstanweisung oder direkt durch die Natur der Sache".

Staedler³⁾ geht davon aus, daß die in TF 2:1 Abs.2 aufgezählten schutzwürdigen Interessen auch als Grundlage für den Umfang der Schweigepflichten zu dienen hätten. Er erachtet den Schutzbereich dieser Interessen aber nicht als durch den SekrL in für die Schweigepflichten verbindlicher Form abgesteckt, sondern will den Beamten auch hinsichtlich des Inhaltes nicht geheimzuhaltender Urkunden zum Stillschweigen verpflichtet wissen, soweit etwa ein fiskalisches Interesse dies erfordert. Möglich sei es insbesondere - führt Staedler weiter aus - , daß sich derartige Tatsachen als Zusammenstel-

1) FT 1954, S.35.

2) Tjänstemannarätt II:1, S.106.

3) Handlingssekretess och tystnadsplikt, S.71.

lung aus mehreren, unabhängig voneinander aufbewahrten Urkunden ergäben, von denen jede für sich nicht geheimhaltungsbedürftig sei. "Es kann dann nicht ausgeschlossen sein, daß die Enthüllung der Existenz solcher Urkunden, deren Lektüre die Zusammenstellung offenbart, als Bruch der Schweigepflicht aufzufassen wäre". - Auch der Militieombudsman hat eine derartige Möglichkeit bejaht: "Es dürfte nicht unzulässig sein, einem Beamten - soweit Anlaß dazu besteht - auch hinsichtlich von Tatsachen, die in einer öffentlichen allgemeinen Urkunde enthalten sind, eine Schweigepflicht aufzuerlegen. Hierbei ist selbstverständlich zu beachten, daß das Schweigegebot nur auf die mündliche Verbreitung des Urkundeninhaltes oder eines Teiles davon abzielen und unter keinen Umständen dazu führen darf, daß der Zugang zu der Urkunde selbst verhindert oder erschwert wird"¹⁾.

Die gegenteilige Auffassung, daß es bezüglich des Inhalts nicht geheimzuhaltender allgemeiner Urkunden grundsätzlich auch keine Schweigepflicht der öffentlichen Bediensteten geben kann, wird m.W. nicht vertreten. Kaijser äußert sich skeptisch zu der herrschenden Meinung, ohne sie im Ergebnis anzugreifen, indem er meint²⁾, die Entscheidung des obersten Gerichtshofes aus dem Jahre 1915 habe "möglicherweise" die ihr von der Doktrin zugeschriebene Bedeutung gehabt. Eek meint³⁾, der Öffentlichkeitsgrundsatz bringe "im Prinzip" für die Beamten das Recht mit sich, über den Inhalt der für jedermann zugänglichen Urkunden auch Auskünfte zu erteilen, und "im allgemeinen" fehle es an einem Anlaß, ihnen insoweit Schweigepflichten aufzuerlegen.

Das Öffentlichkeitskomitee hat zur Zulässigkeit derartiger Schweigegebote nicht ausdrück-

1) MO 1959, S.136, unter Hinweis auf MO 1957, S.167 und H 1915, S. 513.

2) FT 1961, S. 75.

3) NAT 1958, S. 155 und 157.

lich Stellung genommen, sondern nur Zweifel an der Strafbarkeit eines Verstoßes hiergegen geäußert¹⁾.

V. Straf- und Disziplinarbestimmungen

1. Die geltenden Strafvorschriften

a) Auf den Bruch von Schweigepflichten bezieht sich - als Vergehen im Amt - die Vorschrift 20:3 des Strafgesetzes, die folgendermaßen lautet:

Offenbart ein Beamter, was er geheimzuhalten verpflichtet ist, oder nutzt er unbefugt ein derartiges Geheimnis aus, so ist er, falls die Tat nicht anderweitig mit Strafe bedroht ist, wegen Bruches der Schweigepflicht zu Suspension oder Amtsenthebung zu verurteilen, in schweren Fällen außerdem mit Gefängnis bis zu einem Jahr. In geringfügigen Fällen tritt nur Geldstrafe ein.

Diese Bestimmung gibt es erst seit 1949. Vorher waren entsprechende Strafnormen meist mit den einzelgesetzlichen Schweigegeboten verbunden; auch war bei Verstößen gegen ein nicht strafbewehrtes Gebot oder gegen ungeschriebene Schweigepflichten die Bestrafung wegen "Dienstversehens"²⁾ möglich³⁾. Mit der Einführung der allgemeinen Strafbestimmung wurde eine Vereinheitlichung und Vervollständigung der Sanktionsmöglichkeiten bezweckt⁴⁾.

1) SOU 1966:60, S. 107; vgl. unten V. 2.

2) BrB 20:4; vgl. 1. Kapitel V.

3) Staedler, Handlingssekretess, S. 60.

4) Vgl. Staedler, Handlingssekretess, S.60. Auch jetzt noch enthalten viele Gesetze und Verordnungen besondere Strafvorschriften betreffend den Bruch der jeweils genannten Schweigepflicht. Sie dürften - sofern sie nicht selbst nur subsidiär gelten - wegen der Subsidiaritätsklausel in BrB 20:3 auch

Unerheblich für die Strafbarkeit ist grundsätzlich die formellrechtliche Qualität des zugrundezulegenden Schweigegebotes. Auch die Verletzung einer ungeschriebenen Schweigepflicht führt also zur Bestrafung nach BrB 20:3. Die Rechtsprechung hat bisher aber offengelassen, ob die Übertretung eines sich auf den Inhalt einer nicht geheimzuhaltenden allgemeinen Urkunde beziehenden Schweigegebotes¹⁾ strafwürdig ist.

b) Die Strafbarkeit wird durch TF 1:1 Abs.2 und TF 7:3 Abs.2 für den Fall eingeschränkt, daß der Beamte eine Mitteilung zum Zwecke der Veröffentlichung in gedruckter Schrift macht. Dieser Fall liegt nicht nur dann vor, wenn die Mitteilung einem Redakteur oder Nachrichtenagenten gemacht wird, sondern auch, wenn jemand, der nicht Presseangehöriger ist, sich der Information als Verfasser einer gedruckten Schrift annehmen will; allerdings müssen objektive Anhaltspunkte für das Vermögen und den Willen des Empfängers, eine solche Veröffentlichung herauszubringen, vorliegen²⁾. Unerheblich ist es dagegen, ob die Mitteilung tatsächlich zu einer Veröffentlichung führt³⁾.

Liegt diese besondere Voraussetzung vor, so kann gemäß TF 7:3 Abs.2 nur eine durch "Gesetz" festgelegte Schweigepflicht als Grundlage für

jetzt ausschließlich zur Anwendung kommen; eine über die allgemeine Strafbestimmung hinausgehende Bedeutung haben sie seit der Erweiterung des Beamtenbegriffes durch das neue Strafgesetz von 1962 nicht mehr; vgl. BrB 20:11 und z.B. KProp 1959:19, S.234. Weitere Einzelheiten zur Konkurrenzfrage bei Beckman/Holmberg/Hult/Strahl, Brottsbalken II, S.361.

1) Vgl. IV.2.

2) Strömberg, StvT 1959, S.388 f.

3) Strömberg, StvT 1959, S.382.

die Anwendung des Strafgesetzes in Betracht kommen¹⁾. Diese Einschränkung folgt ohne weiteres aus dem Vorrang, den die Normen der Druckfreiheitsverordnung als "Grundgesetz" haben²⁾. Die Anregung einer Presseorganisation, den besonderen Schutz der Mitteilungsfreiheit bei der Formulierung der Straftatbestandsvoraussetzungen zu berücksichtigen, blieb bei der Strafrechtsreform im Jahre 1962 unbeachtet³⁾.

Für die Verantwortlichkeit und die Durchführung des Verfahrens gelten die allgemeinen Regeln, nicht diejenigen über Druckfreiheitsdelikte⁴⁾. Auch wenn der Beamte als Verfasser oder Herausgeber der das Geheimnis enthüllenden Druckschrift gegen eine gesetzliche Schweigepflicht verstoßen hat, liegt kein Druckfreiheitsdelikt vor⁵⁾. Erfüllt der Geheimnisverrat ausserdem den Tatbestand eines Druckfreiheitsdeliktes - also z.B. einer Beleidigung oder des Verrats von Staatsgeheimnissen - , so ist dieses unabhängig von der Strafbarkeit des Beamten im Druckfreiheitsprozeß zu verfolgen. Wenn der Beamte hierbei als verantwortlicher Verfasser oder Herausgeber anzuklagen ist, hat die Verfolgung des Amtsdeliktes zu unterbleiben⁶⁾.

1) Vgl. III.

2) Vgl. Eek u.a., Juridikens källmaterial, S.31.

3) Vgl. KProp 1962:10, S. B 290.

4) Vgl. 2. Kapitel II. 3. und 5.

5) Ebenso wie bei der unerlaubten Veröffentlichung einer geheimzuhaltenden Urkunde, vgl. 3. Kapitel IX.2.c).

6) SOU 1947:60, S.245 f.; Malmgren, TF 7:3, Anm.5 a.E. Welche Konkurrenzregel hier zur Anwendung kommen soll, wird nicht näher ausgeführt. Zu denken wäre an den strafprozessuellen Grundsatz "ne bis in idem": da für das Druckfreiheitsdelikt eine besondere Gerichtszuständigkeit und besondere Verfahrensregeln

2. Die Fassung des Strafgesetzes nach dem Reformvorschlag

Das Öffentlichkeitskomitee hat vorgeschlagen, den Tatbestand der Strafbestimmung betreffend den Bruch von Schweigepflichten wie folgt zu fassen:

Ein Beamter, der eine allgemeine Urkunde, die geheimzuhalten ist, aushändigt oder ihren Inhalt unerlaubt offenbart oder ausnutzt, oder der gegen eine Schweigepflicht verstößt, die ihm gemäß Gesetz, Verordnung oder besonderer Anordnung obliegt, ist ... wegen Bruches der Schweigepflicht ... zu bestrafen¹⁾.

Hierdurch wird - entsprechend der geltenden Anschauung - klargestellt, daß die Weitergabe des Inhaltes geheimzuhaltender allgemeiner Urkunden in jedem Falle zu einer Bestrafung führt. Im übrigen ist der Tatbestand offenbar enger als nach der gegenwärtigen Fassung, da es auf Schweigepflichten abgestellt wird, die "auf Gesetz, Verordnung oder besonderer Anordnung" beruhen. Eine "aus der Natur der Sache"²⁾ sich ergebende Schweigepflicht dürfte danach strafrechtlich nicht mehr relevant sein. - Das Komitee hat den Vorschlag bezüglich dieser engeren Fassung nicht begründet.

Wie es sich mit der Strafbarkeit von Offenbarungen des Inhaltes nicht geheimzuhaltender Urkunden verhalten soll, läßt das Komitee im Ergebnis offen. Auf der einen Seite führt es aus, die Schweigepflichten seien nicht grundsätzlich durch den Umfang der den Öffentlichkeitsgrundsatz einschränkenden Geheimhaltungsregeln zu begrenzen, weil sie von den öffentlichen Be-

gelten, bedürfte das Amtsdelikt der gesonderten Anklage und Verhandlung.

1) SOU 1966:60, S.44. Der Strafraumen ist dabei nicht geändert.

2) Vgl. Jägerskiöld, Tjänstemannarätt II:1, S.106, und oben, IV. 2.

diensteten tagtäglich zu beachten seien und deshalb einen leicht faßbaren Inhalt haben müßten. Andererseits meint es, es sei zu vermuten, "daß eine Vorschrift über Schweigepflichten derart ausgelegt und angewendet werden würde, daß eine Enthüllung, die bei näherer Überprüfung als in dem gemäß der TF öffentlichen Bereich liegend zu erachten ist, nicht als strafbar angesehen wird"¹⁾. - Es ist nicht erkennbar, ob das Komitee hiermit nur den Schutz der Mitteilungsfreiheit nach TF 7:3 im Auge hatte oder ob es - wie Kaijser²⁾ - Schweigegebote, die sich auf den Inhalt nicht geheimzuhaltender allgemeiner Urkunden beziehen, als auch in keinem anderen Fall strafbewehrt ansah.

3. Die Möglichkeit disziplinarischer Ahndung

a) Bei einer Überschreitung der Mitteilungsfreiheit ist nach herrschender Ansicht³⁾ jede Möglichkeit, gegen den Täter Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen, ausgeschlossen, weil TF 7:3 Abs.2 nur bestimmt, daß "angeklagt" werden kann und weil nach TF 1:3 anderweitige Sanktionen, die - wie Disziplinarmaßnahmen - unabhängig von der Druckfreiheitsverordnung geregelt sind, nicht in Betracht gezogen werden dürfen⁴⁾⁵⁾.

1) SOU 1966:60, S. 107.

2) FT 1961, S. 75 Anm.14.

3) MO 1959, S.129 ff., insbes. S.137; Jägerskiöld, Tjänstemannarätt II:1, S.361; Strömberg, StvT 1959, S.396 f.

4) Vgl. 2. Kapitel II. 2., S. 67.

5) In der in diesem Kapitel zu IV.2. auf S.177 f. dargestellten Entscheidung H 1915, S. 513, handelte es sich um eine Geheimnisweitergabe, die heute dem Schutze der - damals noch nicht ausdrücklich garantierten - Mitteilungsfreiheit unterfallen würde. Nach der heutigen Rechtslage wären also die Nachforschungen des Behördenleiters zur Ermittlung des Presseinformanten ein Verstoß gegen das Gesetz, d.h. eine Verletzung des Rechts auf Anonymität, vgl. JO 1964, S. 441. Es verwundert deshalb, daß auf das Präjudiz noch immer Bezug genommen wird; die Entscheidung

b) Nach dem Staatsbeamtengesetz von 1965 finden gegen Richter und leitende Beamte keine Disziplinarverfahren statt¹⁾. Andere Beamte können disziplinarisch bestraft werden, wenn sie die ihnen "gemäß Gesetz, Verordnung oder sonstiger Vorschrift, besonderer Weisung oder der Beschaffenheit des Amtes obliegenden Pflichten aus Vergeßlichkeit, Unverstand oder Ungeschick außerachtlassen"²⁾. Die Strafbarkeit oder Strafwürdigkeit eines derartigen Vergehens nach dem Strafgesetz ist hierbei nicht Voraussetzung. Allerdings dürfen Strafe und Disziplinarmaßnahme für dasselbe Dienstversehen nicht kumulieren. Hierzu bestimmt das Strafgesetz³⁾:

Hat eine Verwaltungsbehörde wegen der strafbaren Handlung eine Disziplinarstrafe über den Beamten verhängt, so hat das Gericht bei der Strafbemessung hierauf Rücksicht zu nehmen; es kann dann von einer Geldstrafe, Disziplinarstrafe oder Suspension, die es sonst ausgesprochen hätte, ganz absehen. Eine von der Verwaltungsbehörde verhängte Strafe verfällt, sofern sie nicht vor der Anklageerhebung ganz oder teilweise vollzogen war.

Die Übertretung eines Schweigegebotes kann zu Disziplinarmaßnahmen auch führen, wenn in Hinblick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz eine Strafbarkeit wegen Bruches der Schweigepflicht zu verneinen ist, es sich also um die Weiterverbreitung des Inhaltes einer nicht geheimzuhaltenden Urkunde handelte⁴⁾.

ließe sich allenfalls auf den Fall beziehen, daß der Verstoß gegen ein Schweigegebot nicht zu einer Presseveröffentlichung geführt und eine solche auch nicht bezweckt hat.

1) § 18 Statstjänstemannalag.

2) § 19 Abs.1 Statstjänstemannalag.

3) BrB 20:9; vgl. Statstjänstemannalag § 21.

4) Kaijser, FT 1961, S. 75 Anm.14.

VI. Zur Zeugnispflicht der Beamten

Nach dem Prozeßgesetz dürfen Beamte - auch Wahlbeamte und Soldaten - vor Gericht "nicht zu Tatsachen als Zeugen gehört werden, über die sie aufgrund ihrer Stellung Stillschweigen zu bewahren haben"¹⁾.

Damit ist grundsätzlich auf alle dienstlichen Schweigepflichten verwiesen worden, ohne daß erkennbar ist, ob diese in geschriebenen Rechtsnormen enthalten sein müssen, um ein Zeugnisverweigerungsrecht zu gewähren. Die Prozeßrechtswissenschaft hat bisher auch keine Klärungsversuche unternommen: Lehr- und Erläuterungsbücher verweisen auf die dienstrechtlichen Vorschriften und auf "die Regeln, die außerdem insoweit als gültig zu erachten sind"²⁾.

Von Vertretern der Verwaltungsrechtswissenschaft wird - ebenso wie in den Motiven zum Prozeßgesetz - die Auffassung vertreten, ein Schweigegebot, das die Offenbarung "ohne zwingenden Grund" ausschließe, stehe der Zeugnispflicht nicht entgegen; die gerichtliche Vernehmung des Beamten sei also ein zwingender Grund³⁾.

In der Praxis kommt es wohl nicht vor, daß ein Beamter, der ein Zeugnis unter Berufung auf seine Dienststellung verweigert, zur Aussage gezwungen wird. Dem Justitieombudsman erklärte einmal ein Untergericht, ihm sei nicht bekannt, daß die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bei einer Zeugenvernehmung aus "zwingendem

1) RB 36:5 Abs.1.

2) Gärde, Engströmer/Strandberg/Söderlund, S.498; Ekelöf, Rättegång IV, § 26 II 3.

3) SOU 1938:44, S.392; Welamson, FT 1950, S.308; JO 1962, S.125 mit weiteren Nachweisen.

Grund" zurücktreten könne¹⁾. Die Rechtsprechung läßt lediglich die Tendenz erkennen, die Zeugnispflicht dort zu bejahen, wo die Schweigepflicht gemäß ihrer sachlichen Begrenzung endet oder zweifelhaft wird: eine Krankenhausshelferin wurde für verpflichtet erklärt, ihre Wahrnehmungen, die sie bei der Einlieferung eines verunglückten Kraftfahrers hinsichtlich dessen alkoholischer Beeinflussung gemacht hatte, mitzuteilen, nicht jedoch, soweit entsprechende Tatsachen erst bei der Pflege und ärztlichen Behandlung zutage getreten waren²⁾.

Nach allgemeiner Ansicht kann der Beamte in jedem Falle von seiner Schweigepflicht im Rahmen einer Zeugenvernehmung durch den Dienstvorgesetzten entbunden werden³⁾. Bei Privatgeheimnissen wird entsprechend den Regeln des SekrL auch eine Zustimmung der geschützten Privatperson für notwendig erachtet⁴⁾.

VII. Der Reformvorschlag betreffend die Einschränkungen der Mitteilungsfreiheit und die Präzisierung des Zeugnisverweigerungsrechts

Das Öffentlichkeitskomitee hatte in seinem 1964 veröffentlichten vorläufigen Vorschlag die Bestimmung TF 7:3 Abs.2 dahingehend ergänzt, daß der Mitteilende immer dann bestraft werden könne, wenn er den Inhalt geheimzuhaltender Urkunden

1) JO 1962, S.126.

2) SJT 1960, Rechtsfallabteilung S.57 ff.

3) SOU 1938:44, S.392; Welamson, FT 1950, S.313; Jägerskiöld, Tjänstemannarätt II:1, S.121; Ekelöf, Rättegång IV, § 26 II 3; Staedler, Handlingssekretess, S. 65 f.

4) Jägerskiöld, Tjänstemannarätt II:1, S.121; Welamson, FT 1950, S.313.

oder entsprechende Tatbestände, die nicht in Urkunden enthalten seien, offenbare¹⁾. Dieser Vorschlag stieß auf Kritik seitens der Presse und der Beamtenschaft²⁾, weil er gegenüber dem geltenden Recht eine wesentliche Beschränkung der Mitteilungsfreiheit bedeutete. Deshalb änderte das Komitee seine Vorstellungen.

Nach TFE 7:3 Abs.2 soll ein Beamter dann wegen Bruches der Schweigepflicht bestraft werden können, wenn seine Mitteilung die Staatssicherheit gefährdet oder einen Tatbestand zum Inhalt hat, bezüglich dessen er als Zeuge vor Gericht aufgrund gesetzlicher Bestimmung nicht aussagen darf³⁾. Im Zusammenhang hiermit soll die Zeugnispflicht der Beamten präzisiert und in gewissem Umfang mit den Geheimhaltungsbestimmungen betreffend allgemeine Urkunden verknüpft werden. Ein Zeugnisverweigerungsrecht für Beamte besteht nach dem Vorschlag nur noch dann, wenn es sich um Tatbestände handelt, die in den Vorschriften TFE 2:8 Abs.1, 2:9 Abs.1 oder 2:16 bis 2:18⁴⁾ bezeichnet sind.

Dies bedeutet, wie das Komitee hervorhebt⁵⁾, eine erhebliche Erweiterung der Mitteilungsfreiheit im Vergleich zum geltenden Recht. Künftig soll eine Überschreitung nur dann vorliegen, wenn vertrauliche Angaben über private Angelegenheiten oder militärische oder außenpolitische Geheimnisse oder Chiffriermethoden u. dgl. verraten werden. Auf dem Gebiet der Eingriffsverwaltung soll auch bezüglich aller Pri-

1) Promemoria, S.80.

2) Vgl. SOU 1966:60, S.76.

3) SOU 1966:60, S.28.

4) Vgl. die Übersicht im 3.Kapitel, X.4.

5) SOU 1966:60, S. 78.

vatgeheimnisse die Mitteilungsfreiheit uneingeschränkt bestehen, was gegenwärtig insbesondere im Sozialwesen nicht der Fall ist.

Es ist zu vermuten, daß der Vorschlag, der nicht sehr eingehend begründet wurde¹⁾, in dieser Form nicht verwirklicht werden wird. Insbesondere ist nicht einzusehen, weshalb die vom Komitee an anderer Stelle selbst hervorgehobene Notwendigkeit, die Schweigepflichten einfach und übersichtlich zu gestalten und sie deshalb ohne Zusammenhang mit den Geheimhaltungsvorschriften zu statuieren²⁾, für die Grenzen der Mitteilungsfreiheit nicht gelten soll. Außerdem erscheint es z.B. als nicht praktikabel, daß Pläne und Maßnahmen auf währungs- und finanzpolitischem Gebiet der Presse von jedem Beamten sollen mitgeteilt werden können. Gegenwärtig gilt hier eine strenge gesetzliche Schweigepflicht³⁾.

1) Vgl. SOU 1966:60, S. 75 ff.

2) Vgl. oben V.2.

3) L om Sveriges Riksbank, § 36 Abs.1; vgl. TFE 2:13, oben 3. Kapitel, X.4.

5. Kapitel. Der Öffentlichkeitsgrundsatz in
Finnland - Reformvorschläge in Dänemark und
Norwegen

I. Finnland

1. Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung

Finnland - das bis 1809 eine staatliche Einheit mit Schweden bildete - lag im Geltungsbereich der ersten Druckfreiheitsverordnung von 1766 und der zunächst folgenden Einschränkungen¹⁾. Zum Zeitpunkt der Abtretung an Rußland im Jahre 1809 gab es den Zugang zu allgemeinen Urkunden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nicht. Im Laufe des 19. Jahrhunderts war er jedoch mehrmals Gegenstand kaiserlicher Verordnungen für Finnland.²⁾ Im Jahre 1847 wurde bestimmt, daß alle Bekanntmachungen, Anordnungen und Entscheidungen der Behörden frei gedruckt werden dürften. 1865 wurde allgemein der Zugang zu den Behördenakten eröffnet, der jedoch im wesentlichen auf abgeschlossene Angelegenheiten beschränkt war. 1891 wurden hierin wieder erhebliche Einschränkungen gemacht.

Nach der Gewinnung der Unabhängigkeit wurde die Aktenöffentlichkeit zunächst nicht näher geregelt. Das 1919 ergangene Pressegesetz enthielt zwar die Regel, daß allgemeine Urkunden frei gedruckt werden dürften, befaßte sich aber nicht mit der Möglichkeit von Einsichtnahmen. Man hielt insoweit aber gewisse gewohnheits-

1) Vgl. 2. Kapitel, I.1. und III.1.

2) Vgl. Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 479 f.

rechtliche Grundsätze für wirksam¹⁾.

Erst seit 1951 gibt es ein "Gesetz über die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden"²⁾, das dem 2. Kapitel der schwedischen Druckfreiheitsverordnung ähnelt, aber die wichtigsten Geheimhaltungsbestimmungen ebenfalls enthält. Es ist vom Reichstag erlassen worden, hat aber keinen Verfassungsrang wie die schwedische TF.

Verglichen mit Schweden hat das Öffentlichkeitsprinzip in Finnland keine große praktische Bedeutung, was auf die mangelnde Kontinuität der bisherigen Rechtsentwicklung zurückgeführt wird³⁾. Von der Presse werden die sich durch das Einsichtsrecht bietenden Informationsmöglichkeiten kaum systematisch ausgenutzt⁴⁾. Auch wird gegen Einsichtsverweigerungen nur selten der Rechtsweg beschritten, so daß viele Auslegungs- und Zweifelsfragen heute noch ungeklärt sind⁵⁾.

2. Die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden

Die Grundbegriffe "allgemeine Urkunden" und "Behörden" sowie die Modalitäten der Einsichtnahme und deren verfahrensrechtliche Sicherung entsprechen weitgehend denen des schwedischen Rechts. Von vornherein nicht "allgemein" sind Ermittlungssachen bei Polizei und Staatsanwaltschaft bis zum Zeitpunkt der Einstellung des Verfahrens oder bis zur gerichtlichen Hauptverhandlung. Innerbehördliche Aufzeichnungen vorbereitenden Charakters, Voten, Gutachten und Stellung-

1) Merikoski, NAT 1953, S.176; Kjellin, SJT 1950, S. 604.

2) Finlands författningssamling 1951, Nr. 83.

3) Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S.502.

4) Vgl. SOU 1966:60, S. 53 f.

5) Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 502 f.

nahmen, gelten - auch wenn sie anderen Behörden zugesandt worden sind - als "noch nicht allgemein", ohne daß der Augenblick ihres Allgemeinwerdens gesetzlich näher fixiert ist¹⁾.

3. Geheimhaltungsregeln

a) Die Geheimhaltung allgemeiner Urkunden ist in dem Gesetz über die Urkundenöffentlichkeit in gewissem Umfange geregelt; grundsätzlich kann aber jedes Gesetz, das unter Mitwirkung des Reichstags zustandekommt, den Grundsatz der Urkundenöffentlichkeit bezüglich eines Spezialgebietes modifizieren. Derartige Einschränkungen enthalten insbesondere das Prozeßgesetz, das Strafregistergesetz und die Steuergesetze. Darüber hinaus können von der Regierung oder vom Staatspräsidenten Verordnungen über die Geheimhaltung von Urkunden erlassen werden; sie sind jedoch nur zulässig, "soweit die Sicherheit des Staates oder die auswärtigen Beziehungen, die Interessen der Landesverteidigung, die Verbrechensbekämpfung, die Geschäftstätigkeit oder Prozeßbeteiligung des Staates, der Selbstverwaltungskörperschaften oder einzelner Bürger, oder bedeutende persönliche Interessen des Einzelnen auf den Gebieten der Seelsorge, der Gesundheitspflege und Krankenpflege, der Sozialfürsorge, des Strafvollzuges, des Steuerwesens oder der staatlichen Kontrolltätigkeit dies erfordern". Unter den gleichen Voraussetzungen können auch Einzelanordnungen bezüglich bestimmter Urkunden oder Angelegenheiten ergehen. Untere Behörden sind nicht befugt, durch

1) Vgl. hierzu Kjellin, SJT 1950, S. 606 und Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen, S. 575 f.

Beschlüsse die Geheimhaltung herbeizuführen, sondern können nur im Dienstweg den Erlaß entsprechender Anordnungen durch die Regierung anregen.

Die regelmäßige Geheimhaltungszeit ist bei der auf Verordnungsrecht beruhenden Geheimhaltung auf 25 Jahre beschränkt, gerechnet vom Datum bzw. Eingang der Urkunde an. Sie kann durch Regierungsbeschluß bezüglich einzelner Urkunden bis auf 50 Jahre verlängert werden. Bei Privatgeheimnissen beträgt die Frist 20 Jahre, vom Tode der betroffenen Einzelperson an gerechnet; ist der Zeitpunkt des Todes nicht feststellbar, gilt eine fünfzigjährige Frist vom Datum der Urkunde an.

Geheimzuhaltende Urkunden sind gesondert aufzubewahren und zu registrieren. Sie dürfen nur an Behörden versandt werden, die ein dienstliches Bedürfnis nachweisen. Sie müssen, wenn sie versandt werden sollen, als geheim gekennzeichnet werden. Andere Behörden dürfen ohne Zustimmung der sachlich zuständigen Behörde keinerlei Angaben aus geheimen Urkunden der Öffentlichkeit zugänglich machen. Gerichte und Parlament befinden allerdings selbständig über die Behandlung der ihnen zugesandten Urkunden.

Aufzeichnungen der Kirchenbehörden über Einzelpersonen und ebensolche Aufzeichnungen der Strafvollzugs-, Erziehungs-, Kranken- und Fürsorgeanstalten sowie ärztliche Bescheinigungen dürfen nur mit der Einwilligung des davon Betroffenen anderen Personen gezeigt werden. Das gleiche gilt von Briefen mit privatem Urheber, soweit sie nicht zum Material eines Prozesses gehören. Ohne Einwilligung des Betroffenen können derartige Urkunden zu wissenschaftlichen Zwecken herausgegeben werden, dies aber nur,

soweit sie nach Beendigung der Angelegenheit in ein Behördenarchiv aufgenommen worden sind. Der Einsichtnehmende hat sich dann zu verpflichten, die durch die Einsicht gewonnene Kenntnis nicht zum Nachteil des Betroffenen auszunutzen.

Die Behörden dürfen aus geheimzuhaltenden Urkunden grundsätzlich auch dann keine Angaben an die Öffentlichkeit gelangen lassen, wenn ihnen dies tunlich oder erwünscht erscheint. Sie müssen in solchen Fällen das zuständige Ministerium um eine Veröffentlichungsgenehmigung ersuchen.

Die Parteiöffentlichkeit ist in dem Gesetz nicht geregelt; sie besteht nach den Motiven unabhängig vom Öffentlichkeitsgrundsatz¹⁾. Es ist aber vorgekommen, daß auch einer Partei die Einsicht in Urkunden unter Berufung auf die Geheimhaltungsvorschriften verweigert wurde²⁾.

b) Die bisher einzige Verordnung über die Geheimhaltung allgemeiner Urkunden ist noch im Jahre 1951 ergangen³⁾. Sie nimmt von der Öffentlichkeit aus:

aa) Urkunden des Außenministeriums und sonstige Urkunden, die die Beziehungen zu fremden Staaten oder zu ausländischen Staatsangehörigen betreffen;

bb) Urkunden, die dem Verteidigungswesen und der Notstandsplanung zuzurechnen sind;

cc) Urkunden der Polizeibehörden, die deren Ordnungsaufgaben außer der Verbrechensbekämp-

1) Vgl. Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 471.

2) Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 473.

3) Schwedischer Text in Finlands författnings-samling 1951, Nr. 650.

fung betreffen, aber nur, soweit sie dem eigenen inneren Gebrauch der Polizeibehörden zu dienen bestimmt sind. Solche Urkunden sind z.B. Karteien, Berichtsbücher, auch vertrauliche Anzeigen u.ä.;

dd) Urkunden der Strafvollzugs- und Resozialisierungsbehörden, die einen Verurteilten betreffen, sofern nicht dieser der Herausgabe zustimmt;

ee) Urkunden, die die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand in Handel und Industrie betreffen;

ff) Urkunden mit Betriebs- und Berufsgeheimnissen oder sonst die wirtschaftliche Stellung privater Personen betreffenden Angaben, die von Zoll- und Gewerbeaufsichtsbehörden dienstlich errichtet worden sind.

4. Die Bedeutung der Schweigepflichten für den Öffentlichkeitsgrundsatz

§ 16 des Gesetzes über die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden bestimmt:

Wenn bestimmte Angelegenheiten geheimzuhalten sind, so bezieht sich dies auch auf die zu der Angelegenheit gehörenden Urkunden.

Dies bedeutet, daß ein sich auf bestimmte Sachverhalte beziehendes Schweigegebot auch als Geheimhaltungsvorschrift bezüglich allgemeiner Urkunden aufzufassen ist¹⁾. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß es sich um ein unter Mitwirkung des Reichstages zustandegekommenes Gesetz handelt. Wo die Grenzen der für die Ein-

1) Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 476.

schränkung der Urkundenöffentlichkeit maßgeblichen "Bestimmtheit" der Schweigegebote liegen, ist nicht immer klar¹⁾.

Soweit Schweigepflichten durch von den Exekutivorganen erlassene Verordnungen statuiert werden, können sie eine die Aktenöffentlichkeit einschränkende Wirkung nur haben, soweit sie die Sachgebiete und Interessen betreffen, auf die sich gemäß dem Gesetz Geheimhaltungsverordnungen nur beziehen können²⁾. Da besonders aus der Zeit vor 1951 zahlreiche derartige Verordnungen existieren, deren Normwirkung nur in Bezug auf den Inhalt allgemeiner Urkunden aufgehoben bzw. eingeschränkt worden ist, sind nach der gegenwärtigen Rechtssituation Tatsachen und Angaben, die in allgemeinen Urkunden niedergelegt sind, in größerem Umfange der Öffentlichkeit zugänglich als solche, die sich nicht in schriftlichen Aufzeichnungen niedergeschlagen haben³⁾.

II. Dänemark

1. Die Akteneinsicht nach geltendem Recht; bisherige Reformbestrebungen

Für die dänische Verwaltung gilt kein Öffentlichkeitsprinzip. Der allgemeinen Einsicht stehen - nach Maßgabe ausdrücklicher spezialgesetzlicher Vorschriften - schriftliche Verwaltungsvorgänge nur in einigen besonderen Fällen offen, so z.B. Anmeldungen zur Erteilung von

1) Vgl. Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 477.

2) Vgl. oben 2.

3) Andersson, Tidskrift Juridiska föreningen 1964, S. 477.

Patenten¹⁾, Verzeichnisse über die Träger der Schneeräumpflicht²⁾, Flächennutzungs- und Bebauungspläne³⁾, Verzeichnisse der für die Immobiliensteuer maßgeblichen Einheitswertfestsetzungen⁴⁾ und gewisse öffentliche Register, wie Handelsregister⁵⁾ und Warenzeichenregister⁶⁾.

Dagegen hat eine Art der Parteiöffentlichkeit schon eine längere Tradition. Ein Gesetz vom 2. Februar 1866 "über die Mitteilung von Erklärungen an Antragsteller und Kläger"⁷⁾, das bis zur Einführung einer weitergehenden Parteiöffentlichkeit im Jahre 1964 galt, besagte, daß derjenige, der in einer ihn selbst betreffenden Sache einen Antrag gestellt oder Beschwerde über einen Beamten oder eine Behörde geführt habe, im Falle der Erfolglosigkeit seiner Eingabe berechtigt sei, von "den in der Sache abgegebenen Erklärungen" Abschriften zu erhalten oder sich selbst herzustellen. Dies galt nicht bei Bewerbungen zum öffentlichen Dienst⁸⁾ und Beschwerden öffentlicher Bediensteter über ihre Vorgesetzten, sowie bei Anträgen auf Einstellung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren und auf Erlaß oder Milderung rechtskräftig zuerkannter Strafen. Eine weitergehende Parteiöffentlichkeit war nur vereinzelt vorgeschrieben, jedoch pflegten die Behörden dem Begehren einer Partei auf Aktenein-

1) § 16 Patentlov.

2) Lov om snekastning, § 8.

3) Lov om byplaner, § 7.

4) Lov om vurdering og beskatning til staten af faste ejendomme, § 40 Abs.1.

5) § 36 Fimalov.

6) Varemaerkelov, § 45.

7) Lov ... om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere.

8) Insoweit gilt eine Sonderregelung, vgl. unten 4.

sicht meist einschränkungslos nachzukommen¹⁾.

Die Einführung eines allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes nach dem Vorbild im benachbarten Schweden wird schon länger diskutiert. Im Jahre 1950 nahm eine mit Fragen der Verwaltungsreform befaßte Sachverständigenkommission hierzu Stellung, sprach sich aber gegen eine Einführung in Dänemark aus²⁾. Auch von einer das Verfassungsrecht begutachtenden Kommission wurde der Öffentlichkeitsgrundsatz im Jahre 1953 erörtert, jedoch für verfassungsrechtlich nicht relevant gehalten³⁾.

Im Jahre 1956 wurde von der Regierung eine Sachverständigenkommission mit der besonderen Aufgabe betraut, ein Gutachten darüber auszuarbeiten, in welchem Umfang und auf welche Weise in der dänischen Staats- und Kommunalverwaltung das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt werden könne; auch sollte eine Reform des die Parteiöffentlichkeit betreffenden Gesetzes von 1866 erwogen werden⁴⁾.

Die Kommission legte ihr "Gutachten zur Öffentlichkeit in der Verwaltung" (Betaenkning om offentlighed i forvaltningen) im Jahre 1963 vor. Sie sprach sich darin im Ergebnis gegen die Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes aus, hatte aber dessenungeachtet einen ausführlich begründeten Entwurf "Gesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung" erarbeitet. Ferner legte es als zur Einführung empfohlene Alternative ein "Gesetz über die Parteiöffentlichkeit in der Verwaltung" vor.

1) Betaenkning, S.74.

2) Betaenkning, S.40; vgl. auch SOU 1966:60, S. 54 f.

3) Betaenkning, S.40.

4) Betaenkning, S. 5.

Das Gutachten stellt das schwedische Öffentlichkeitsprinzip im Rahmen einer Betrachtung der Situation in anderen europäischen Ländern zusammengefaßt dar und nimmt auf Einzelheiten der schwedischen Regelung mehrfach Bezug; im übrigen ist es aber von dem Bestreben geprägt, ein eigenständiges und den dänischen Gegebenheiten entsprechendes Gesetz in Vorschlag zu bringen. Zu den Vergleichsmöglichkeiten äußerte die Kommission, aus der Erfahrung, daß der Öffentlichkeitsgrundsatz sich in Schweden bewährt habe, ließe sich eine entscheidende Schlußfolgerung deshalb nicht ziehen, weil zur Zeit seiner Einführung völlig andere Verhältnisse geherrscht hätten als in der modernen Staatsverwaltung, und weil dort eine allmähliche Entwicklung den Grundsatz erst zu der heutigen Bedeutsamkeit geführt habe¹⁾.

Dem Votum der Kommission entsprechend, sah die dänische Regierung davon ab, dem Parlament die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vorzuschlagen, und brachte das Gesetz über die Parteiöffentlichkeit ein, das - mit einigen Änderungen - im Frühjahr 1964 verabschiedet wurde und seit dem 1. 10. 1964 in Kraft ist²⁾. In der Parlamentsdebatte über dieses Gesetz erklärte der Justizminister, die Einführung des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes werde im Rahmen der Zusammenarbeit der nordischen Länder weiterhin erörtert werden³⁾.

1) Betaenkning, S. 47.

2) Lov nr. 141 av 13/5 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen.

3) Vgl. SOU 1966:60, S. 57.

2. Die allgemeine Aktenöffentlichkeit nach dem Vorschlag von 1963

a) Nach dem - nicht verwirklichten - Gesetzentwurf kann jeder dänische Staatsbürger verlangen, mit den Urkunden in laufenden oder abgeschlossenen Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung bekannt gemacht zu werden. "Öffentliche Verwaltung" sind die staatlichen und kommunalen Behörden; die Tätigkeit des Parlaments, der Gerichte und - im wesentlichen - der Regierung sind vom Öffentlichkeitsgrundsatz ausgenommen.

Das Einsichtsverlangen kann abgeschlagen werden, "wenn es offenbar ist, daß der Antragsteller kein vernünftiges Interesse an der Befolgung hat"¹⁾. Diese Klausel soll "die angemessene Behandlung notorischer Querulanten" ermöglichen, aber nicht besagen, daß allgemein ein Grund für den Einsichtswunsch angegeben werden müsse²⁾.

Der Antrag auf Einsicht ist an diejenige Behörde zu richten, die im Besitz der geforderten Unterlagen ist. Er muß auf eine "Angelegenheit" gerichtet sein, die der Antragsteller näher zu bezeichnen hat. Es ist nicht zulässig, anhand der Register nach besonders interessanten Urkunden erst zu suchen³⁾. Allerdings kann die Einsicht in mehrere "Angelegenheiten" gleichzeitig gefordert werden, vorausgesetzt, daß diese konkret bezeichnet werden. "Angelegenheit" sind nicht nur alle auf einen Verwaltungsakt gerichteten Verfahren, sondern auch sonstiges Verwaltungshandeln und verwaltungsinterne Vorgänge⁴⁾.

1) Betaenkning, S.58 (§ 1 des Entwurfs).

2) Betaenkning, S.61.

3) Betaenkning, S. 64.

4) Betaenkning, S. 60.

Zugänglich sind alle Schriftstücke und deren Anlagen, die der Korrespondenz in der jeweiligen Angelegenheit zugehören, also eingegangene Briefe und Aktenkopien der Schreiben, die expediert sind und als beim Adressaten angelangt vermutet werden können, ferner die auf die Angelegenheit sich beziehenden Eintragungen in Registern und sonstigen Verzeichnissen. Auch Aufzeichnungen über mündlich abgegebene Erklärungen sind der Einsichtnahme zugänglich. In diesem Zusammenhang ist vorgeschrieben, daß mündliche Angaben von entscheidungserheblicher Bedeutung derart in den Akten festgehalten werden müssen, daß ihre Kenntnissnahme durch Dritte möglich ist.

Dem Verlangen wird durch Einsichtgewährung an Ort und Stelle entsprochen. Die Behörde kann im Interesse der Bearbeitung der Sache bestimmen, daß die Einsicht erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Sofern "besondere Gründe" es bedingen, ist es auch zulässig, die Einsicht ganz zu verweigern und den Antragsteller auf die Möglichkeit hinzuweisen, gebührenpflichtige Kopien der Originalunterlagen zu erhalten. Kopien können in jedem Falle auch statt der Einsicht gefordert werden.

Der Entwurf enthält keine Rechtsmittelbestimmungen. Die Kommission führt hierzu aus, daß sowohl ein Antragsteller, dessen Begehren abgewiesen werde, als auch ein Dritter, der seine Rechte als durch eine Einsichtgewährung beeinträchtigt erachte, nach allgemeinen Grundsätzen den Rechtsweg beschreiten könne, ohne daß dies besonders ausgesprochen werden müsse¹⁾.

1) Betaenkning, S. 54. Neben der Erhebung einer Dienstaufsichtsbeschwerde und der Anrufung des dänischen Justitiombudsman kommt als eigentliches Rechtsmittel die Klage vor den or-

b) Nicht der Allgemeinheit zugänglich ist das interne Arbeitsmaterial der Behörden für deren eigenen Gebrauch; hierzu gehört auch die Korrespondenz zwischen verschiedenen Abteilungen einer Behörde. Auch Schriftstücke, die mit dem Zweck errichtet worden sind, der Ausarbeitung von Statistiken zu dienen, sowie Schriftwechsel mit Sachverständigen betreffend anhängige Rechtsstreitigkeiten der Behörden oder die Vorbereitung von solchen, können nicht eingesehen werden. Von vornherein ausgeschlossen sind ferner Privaturkunden, die öffentlichen Archiven überlassen wurden, sowie alle Urkunden in Bußgeldverfahren und Anstellungs- bzw. Beförderungsangelegenheiten innerhalb der Behörden.

Allgemein kommt das Einsichtsrecht auch sonst nicht in Betracht, wenn wesentliche staatliche oder individuelle Interessen entgegenstehen. Als Schutzbereiche solcher Interessen werden genannt:

Staatssicherheit, Landesverteidigung, Beziehungen zu anderen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen;

Verbrechensbekämpfung, Strafverfolgung und Strafvollzug;

wirtschaftliche Belange der öffentlichen Hand und privater Personen und Einrichtungen;

die Ungestörtheit des Privatlebens und sonstige persönliche Rechte;

die Sittlichkeit;

öffentliche Kontroll-, Aufsichts- und Planungstätigkeit sowie Maßnahmen der Steuerfahndung.

- Ferner soll eine Einsicht auch in sonstigen Fällen verweigert werden können, wenn irgendein dringendes Geheimhaltungsinteresse dies ausnahms-

dentlichen Gerichten - die gemäß § 63 der Verfassung die Gesetzmäßigkeit auch aller hoheitlichen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zu überprüfen berufen sind - in Betracht.

weise erfordert.

Diese Grundsätze sind durch Verordnungen für die einzelnen Verwaltungsbereiche zu präzisieren, jedoch soll den Behörden die Berufung auf sie auch unabhängig von derartigen Verordnungen möglich sein.

Die Ausnahmerebestimmungen besagen lediglich, daß sich das Recht auf Einsichtnahme nicht auf die von ihnen erfaßten Urkunden bezieht; sie stellen keine Geheimhaltungsanordnungen für die Behörden dar. Die Behörden können ihrer ungeachtet einem Einsichtsbegehren nachkommen; liegen private Geheimhaltungsinteressen vor, so soll der Betroffene vor einer Einsichtgewährung gehört werden.

3. Die geltenden Schweigepflichten der öffentlichen Bediensteten und der sich auf sie beziehende Reformvorschlag

Das Gesetz über die Staatsbeamten gebietet dem öffentlichen Bediensteten "Stillschweigen über Sachverhalte, die ihm bei der Ausübung seines Dienstes bekannt geworden sind, und deren Geheimhaltung nach der Natur der Sache erforderlich oder vom Vorgesetzten angeordnet worden ist"¹⁾. Neben dieser für alle Bediensteten und alle Tätigkeiten geltenden Schweigepflicht bestehen Schweigegebote, die sich auf bestimmte Verwaltungsaufgaben und die mit ihnen befaßten Amtsträger beziehen, und die bedingungslos gelten. Beispielsweise haben die Postbediensteten in Bezug auf Postsendungen, Telefongespräche und Telegramme, sowie die Steuerbeamten bezüglich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Steuerpflichtigen eine solche beson-

1) § 3 Abs.3 Tjenestemandsløven.

dere Schweigepflicht¹⁾.

Auf die Verletzung von Schweigepflichten beziehen sich zwei Vorschriften des dänischen Strafgesetzes. Nach der einen macht sich der Staatsdiener strafbar, der einen ihm als geheim bekannt gewordenen oder in einem Gesetz oder einer sonstigen Bestimmung als geheim bezeichneten Sachverhalt offenbart²⁾. Die andere stellt die Enthüllung privater Geheimnisse, die dienstlich zur Kenntnis des Amtsträgers gelangt sind, unter Strafe, es sei denn, diesem oblag eine Verpflichtung, sich über sie zu äußern, oder er handelte in Wahrnehmung berechtigter Interessen³⁾.

Die Öffentlichkeitskommission sieht die Schweigepflichten als im Gegensatz zu dem vorgeschlagenen Öffentlichkeitsgrundsatz stehend an. Es geht nämlich davon aus, daß dieser die Behörden dazu verpflichte, jedem Antragsteller Auskunft darüber zu geben, ob die herausverlangte Urkunde sich in ihrem Besitz befinde⁴⁾. Darüber hinaus scheint es der Ansicht zu sein, daß die Pflicht zur Verschwiegenheit grundsätzlich auch eine Aushändigung von Dokumenten zur Einsichtnahme unmöglich mache⁵⁾. Dementsprechend sieht der Gesetzentwurf vor, daß die im Beamtengesetz und in vergleichbaren Vorschriften festgelegten "allgemeinen Schweigepflichten" dem Öffentlichkeitsgrundsatz nicht entgegenstehen sollen. Sie sollen den Beamten aber weiterhin daran hindern, "aus eigener Initiative" Auskünfte aus allgemeinen Urkunden zu geben, oder Sach-

1) Betaenkning, S. 211 f.

2) Borgerlig straffelov, § 152.

3) Borgerlig straffelov, § 263 Abs.2.

4) Betaenkning, S.60.

5) Betaenkning, S. 68; eine klare Stellungnahme hierzu gibt die Kommission nicht ab.

verhalte zu offenbaren, die aus den Akten nicht hervorgehen¹⁾. Die "besonderen" Schweigegebote, d.h. solche, die auf bestimmte Tätigkeiten und Sachgebiete abzielen, sollen dagegen den Öffentlichkeitsgrundsatz einschränken und einer Einsicht in Dokumente, auf deren Inhalt sie sinngemäß zu beziehen sind, entgegenstehen²⁾.

4. Die Parteiöffentlichkeit in der Verwaltung gemäß dem Gesetz von 1964

Wer "Antragsteller, Beschwerdeführer oder in sonstiger Weise Partei" in einer schwebenden oder abgeschlossenen Angelegenheit der öffentlichen Verwaltung ist, hat das Recht, mit den Urkunden dieser Angelegenheit "bekannt gemacht zu werden"³⁾. Der Begriff "Partei" ist nicht näher erläutert; er soll jedenfalls besagen, daß ein bloßes berechtigtes Interesse für ein Einsichtsverlangen nicht genügt⁴⁾.

Die Einzelheiten der gesetzlichen Regelung entsprechen weitgehend denen des Entwurfes über die allgemeine Aktenöffentlichkeit. Verlangt eine Partei die Einsichtgewährung während eines noch nicht abgeschlossenen Verfahrens, so ist die Sachentscheidung bis nach erfolgter Einsichtnahme zurückzustellen, es sei denn, daß eine gesetzliche Frist abzulaufen droht oder daß ein anderer Bürger, der ebenfalls Partei ist, ein besonderes Interesse an einer unverzüglichen Entscheidung hat⁵⁾.

Die Parteiöffentlichkeit besteht allgemein

1) Betaenkning, S.68.

2) Betaenkning, S. 69.

3) § 1 des Gesetzes.

4) Betaenkning, S.73.

5) § 8 des Gesetzes.

dann nicht, wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen als überwiegend zu erachten sind¹⁾. Eine Konkretisierung derartiger Interessen ist nicht vorgenommen worden.

Für die Partei nicht zugänglich sind ferner wie nach dem Entwurf betreffend den allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatz interne Arbeitspapiere der Behörden sowie die Korrespondenz in Rechtsstreitigkeiten.

Eine weitere Ausnahme bilden die Akten in Einstellungs- und Beförderungsangelegenheiten im öffentlichen Dienst. Auf sie beziehen sich aber nach dem Beamtengesetz besondere Befugnisse. Jeder Bewerber um eine Stellung im öffentlichen Dienst hat nämlich Anspruch darauf, die Namen der eventuellen weiteren Bewerber mitgeteilt zu erhalten; auch diejenigen Arbeitnehmerorganisationen, bei deren Mitgliedern "ein natürliches Interesse" an der Stellung vorausgesetzt werden kann, müssen auf Antrag über die Namen der Bewerber unterrichtet werden²⁾.

Wer als öffentlicher Bediensteter sich um eine ausgeschriebene höhere Stelle bewirbt, hat außerdem Anspruch darauf, die vom Vorgesetzten abgegebene persönliche Beurteilung in Durchschrift zur Kenntnis zu erhalten. Ist die Beurteilung nicht günstig, so muß sie ausführlich begründet sein³⁾. - Über diese Bestimmungen hinauszugehen, erachtete die Öffentlichkeitskommission nicht als tunlich. Sie verwies in diesem Zusammenhang darauf, daß in Schweden auf dem Gebiet des öffentlichen Personalwesens die Praxis der "Handbriefe" eingespielt sei

1) § 2 des Gesetzes über die Parteiöffentlichkeit.

2) § 2 Abs.2 Tjenestemandsloven.

3) § 26 Abs.1 Tjenestamandsloven.

und dort zu einer gewissen Rechtsunsicherheit führe¹⁾.

Die Schweigepflichten der Beamten beschränken nach dem neuen Gesetz nicht die Befugnis zur Akteneinsicht²⁾.

Das Gesetz enthält keine Bestimmungen darüber, ob gegen die Verweigerung einer Akteneinsicht der Rechtsweg beschritten werden kann. Aufgrund der Rechtsprechung zu dem Gesetz von 1866³⁾ ist aber davon auszugehen, daß der ordentliche Rechtsweg beschritten werden kann und daß eine Verweigerung der Akteneinsicht in jedem Falle eine selbständige Beschwerde bildet⁴⁾.

Eine besondere Bedeutung hat das Gesetz seit seiner Einführung bisher nicht erlangt⁵⁾. Insbesondere hat sich auch die Befürchtung als gegenstandslos erwiesen, daß es zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der Verwaltung führen werde⁶⁾.

III. Norwegen

1. Gegenwärtige Rechtslage und bisherige Reformarbeiten

In Norwegen gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen, die einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht für jedermann gewähren. Es ist andererseits den Behörden in der Regel nicht untersagt, ihre Unterlagen der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Schweigepflichten für die öffentlichen Bediensteten gelten nur dann,

1) Betaenkning, S. 51 ff.

2) § 3 des Gesetzes.

3) Vgl. die Zusammenstellung in Betaenkning, S. 206 ff.

4) Zum Verwaltungsrechtsschutz in Dänemark vgl. im übrigen S. 202 f. Anm.1.

5) Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S. 26.

6) Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, a.a.O.

wenn konkrete Geheimhaltungsinteressen Einzelner oder des Staates ersichtlich sind¹⁾.

Insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg war mehrmals erwogen worden, den Öffentlichkeitsgrundsatz nach schwedischem Vorbild einzuführen²⁾. 1967 hat ein drei Jahre zuvor von der norwegischen Regierung eingesetzter "Öffentlichkeitsausschuß" ein ausführliches "Gutachten über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung" nebst einem Gesetzentwurf vorgelegt.

2. Die Stellungnahme des Öffentlichkeitsausschusses vom Jahre 1967

Der Öffentlichkeitsausschuß rät davon ab, dem schwedischen Vorbild zu folgen und führt hierzu vor allem folgende Gründe an³⁾:

Was die Informationsmöglichkeiten der Presse angehe, so sei der Öffentlichkeitsgrundsatz praktisch schon weitgehend verwirklicht, da die Beamten in Norwegen keiner generellen dienstlichen Schweigepflicht unterlägen. In Anbetracht der auch in Schweden recht zahlreichen Geheimhaltungsbestimmungen bestehe allenfalls ein gradueller Unterschied und sei bei einer Übernahme der schwedischen Prinzipien allenfalls eine begrenzte Zunahme der Öffentlichkeit im Verhältnis zur geltenden Ordnung zu erzielen. Es lohne sich deshalb nicht, die Aktenöffentlichkeit einzuführen, zumal die starre gesetzliche Festlegung der geheimzuhaltenden Tatbestände nach den in Schweden gemachten Erfahrungen zu Reibungen zwischen der Verwaltung und der Allgemeinheit führen müsse.

Zur Rechtsschutzfunktion der Aktenöffentlichkeit äußert der Ausschuß, die gegenwärtig verwirklichte parlamentarische und richterliche Kontrolle der Verwaltung

1) Vgl. Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S. 41.

2) Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S. 33 ff.

3) A.a.O. S. 81 f.

und die de lege ferenda vorgesehene Eröffnung eines besonderen Verwaltungsrechtsweges lasse weitergehende Maßnahmen zum Schutze des einzelnen Bürgers als überflüssig erscheinen. Außerdem führe der Öffentlichkeitsgrundsatz in Schweden oftmals dazu, daß der Einzelne schonungslos dem Lichte der Öffentlichkeit preisgegeben sei. Auch bedinge die Handhabung der komplizierten Geheimhaltungsvorschriften eine erhebliche Mehrbelastung der Verwaltung und eine Verzögerung der erforderlichen Sachentscheidungen.

Der Ausschuß setzt sich dafür ein¹⁾, anstelle einer Einführung der Aktenöffentlichkeit schrittweise immer weitere Bereiche der Verwaltungstätigkeit dem Einblick der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Hierzu weist er auf die Möglichkeit hin, Verhandlungen und Sitzungen öffentlich abzuhalten, wie es gegenwärtig durchweg bei den kommunalen Beschlüssen und z.B. bei den Hochschulexamina bereits verwirklicht ist²⁾. Auch soll die Verwaltung ihre aktive Informationstätigkeit (Herausgabe von Broschüren, Pressekonferenzen u.s.w.) verstärken.

3. Der Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeit in der Verwaltung von 1967

Um den seiner Tätigkeit zugrunde liegenden Auftrag zu erfüllen, erarbeitete der Öffentlichkeitsausschuß trotz seines gegenteiligen Votums einen Gesetzentwurf über ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht, der in den wesentlichen Grundzügen dem zweiten Kapitel der schwedischen Druckfreiheitsverordnung entspricht³⁾. Er bezieht sich nur auf die öffentliche Verwaltung, nicht aber auf Gerichte, Strafverfolgungsbehörden sowie die Regierung und den Reichstag⁴⁾. Auch abweichend von der schwedi-

1) Offentlighetsprincipen i förvaltningen, S. 82 ff.

2) A.a.O., S. 42 ff.

3) A.a.O., S. 96 f.

4) §§ 2 und 7 Nr.2 des Entwurfes.

schen Regelung und enger als in dem dänischen Entwurf¹⁾ wird die Einsichtgewährung von der Glaubhaftmachung eines "sachlichen Interesses" beim Antragsteller abhängig gemacht²⁾.

Die Urkunden, auf die sich das Einsichtsrecht nicht erstrecken soll, sind nur in allgemeinerer Form bezeichnet; die Aufstellung ähnelt der in dem dänischen Entwurf von 1964 enthaltenen. Eine Präzisierung im Verordnungsweg ist nicht vorgesehen. Es handelt sich aber nicht um Geheimhaltungsanordnungen, vielmehr bleibt die Einsichtgewährung in das Ermessen der Behörden gestellt. Eine Grenze bilden lediglich die strafrechtlichen Bestimmungen über den Geheimnisverrat³⁾. Bei Urkunden, deren Inhalt die persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse einzelner Bürger betrifft, bedarf es der Zustimmung des Betroffenen zu einer Einsichtgewährung an Dritte. Die Behörden sollen in diesen Fällen von Amts wegen nach der Zustimmung fragen. Schweigen des Betroffenen gilt als Versagung der Zustimmung⁴⁾.

Gegen die Ablehnung eines Antrags auf Einsichtgewährung sieht der Entwurf die Beschwerde an die nächsthöhere Behörde vor, die aber innerhalb von drei Tagen erhoben werden muß. Eine weitere Beschwerde ist nicht gegeben⁵⁾.

1) Vgl. Abschnitt II.2. in diesem Kapitel, S. 201.

2) § 10 des Entwurfes.

3) Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S. 87 f.

4) § 13 des Entwurfes.

5) § 12 des Entwurfes; vgl. auch Offentlighetsprinsippet i forvaltningen, S. 94.

Anhang

I. Auszug aus der Druckfreiheitsverordnung vom 5. April 1949

2. Kapitel. Die Öffentlichkeit allgemeiner Urkunden

§ 1

Zur Förderung des freien Meinungs Austausches und der allseitigen Unterrichtung hat nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen jeder schwedische Bürger freien Zugang zu allgemeinen Urkunden. Dieses Recht darf nur durch solche Einschränkungen begrenzt werden, die mit Rücksicht auf die Sicherheit des Reiches, die Beziehungen zu fremden Mächten, oder im Zusammenhang mit der Inspektions-, Kontroll- und sonstigen Aufsichtstätigkeit der Behörden, der Verbrechensbekämpfung, oder zum Schutze der legitimen wirtschaftlichen Interessen des Staates, der öffentlichen Körperschaften oder einzelner Personen, oder mit Rücksicht auf die Unantastbarkeit der Privatsphäre, die persönliche Sicherheit, Anständigkeit und Sittlichkeit geboten sind.

Die Fälle, in denen nach den vorgenannten Grundsätzen allgemeine Urkunden geheimzuhalten sind, sind in einem von König und Reichstag gemeinsam zu erlassenden Gesetz genau anzugeben.

§ 2

Allgemeine Urkunden sind alle bei den Staats- und Kommunalbehörden verwahrten Urkunden, gleichgültig, ob sie bei einer Behörde eingegangen, oder ob sie dort erstellt sind.

Als Urkunden im Sinne dieses Kapitels gelten auch Karten, Zeichnungen und Bilder.

§ 3

Staatsbehörden im Sinne dieses Kapitels sind die Ministerien, die Kanzlei für das Verteidigungswesen, der Reichstag und die Allgemeine Kirchenversammlung, deren Kammern, Ausschüsse, Beauftragte, Deputierte und Revisoren, die Gerichte und Zentralämter, sowie die übrigen zur staatlichen Verwaltung gehörenden Behörden, Einrichtungen, Ausschüsse, Kommissionen und Komitees.

Kommunalbehörden im Sinne dieses Kapitels sind alle zur kommunalen Verwaltung und Selbstverwaltung gehörenden Versammlungen und Repräsentationen, Behörden, Vorstände, Kollegien, Beiräte, Kommissionen, Revisoren, Ausschüsse und Komitees, sowie untergeordnete Ämter und Einrichtungen.

§ 4

Gedächtnisnotizen und andere Aufzeichnungen, die bei einer Behörde ausschließlich für den Vortrag einer Sache oder Angelegenheit oder zur Vorbereitung einer Entscheidung angefertigt worden sind, gelten bei dieser Behörde nur dann als allgemeine Urkunden, wenn sie nach abschließender Behandlung der Sache oder Angelegenheit in Verwahrung genommen worden sind.

§ 5

Eine Urkunde gilt als bei einer Behörde eingegangen, sobald sie bei der Behörde oder bei dem Beamten abgegeben worden ist, der die Urkunde entgegenzunehmen hat, oder der sonst mit der Sache oder Angelegenheit, zu der sie gehört, befaßt ist.

Diarien, Journale, Register und ähnliche Verzeichnisse gelten als erstellt, sobald sie für Aufzeichnungen oder Eintragungen fertiggestellt sind. Protokolle und vergleichbare Aufzeichnungen gelten als erstellt, sobald sie von der Behörde genehmigt oder sonst abgeschlossen worden sind. Andere Urkunden, die eine bestimmte Sache oder Angelegenheit betreffen, gelten als erstellt, sobald sie expediert worden sind, oder, sofern sie nicht expediert werden, sobald die Sache oder Angelegenheit bei der Behörde abgeschlossen worden ist.

§ 6

Teilnahmeschriften zu Wettbewerben, Angebote auf Ausschreibungen und ähnliche Urkunden, die nach den bekanntgemachten Bedingungen in versiegeltem Umschlag eingeliefert werden müssen, gelten erst zu dem Zeitpunkt als eingegangen, der für ihre Eröffnung vorgesehen ist.

Gerichtsurteile und sonstige behördliche Entscheidungen, die aufgrund besonderer Vorschriften zu verkünden oder auszufertigen sind, sowie die zugehörigen Protokolle oder ähnliche Aufzeichnungen gelten erst dann als erstellt, wenn die Entscheidung verkündet oder expediert worden ist.

Protokolle, die in Ausschüssen des Reichstags oder der Allgemeinen Kirchenversammlung, von den Revisoren des Reichstages, in staatlichen Komitees oder bei Kommunalbehörden in Angelegenheiten geführt werden, die ausschließlich der Vorbereitung gesetzgeberischer

Maßnahmen

Maßnahmen dienen, gelten erst dann als erstellt, wenn die in dem Protokoll genannte Angelegenheit bei der jeweiligen Behörde abgeschlossen ist, oder, soweit es sich um die Protokolle der Reichstagsrevisoren handelt, wenn der Bericht hierüber veröffentlicht worden ist.

§ 7

Die Vorschriften dieses Kapitels über allgemeine Urkunden finden keine Anwendung auf die in Kapitel 4, § 7 genannten Druckexemplare und auf private Briefe und Schriften, die öffentlichen Archiven und Bibliotheken oder sonst einer Behörde ausschließlich zur Aufbewahrung und Obhut oder zu Forschungs- und Studienzwecken übergeben worden sind.

§ 8

Allgemeine Urkunden, die nicht geheim zu halten sind, sind sofort oder so rasch wie möglich und gebührenfrei demjenigen, der sie an Ort und Stelle lesen oder abschreiben will, auf seinen Antrag zur Verfügung zu stellen; auch besteht das Recht, gegen eine festgesetzte Gebühr eine Abschrift zu erhalten. Eine Verpflichtung, die Urkunde an Ort und Stelle zur Verfügung zu stellen, besteht jedoch nicht, wenn bedeutende Hindernisse entgegenstehen. Kann eine bei Kommunalbehörden verwahrte Urkunde an Ort und Stelle zur Verfügung gestellt werden, besteht das Recht, eine Abschrift zu erhalten, nur, wenn dies in Kommunalgesetzen oder in anderen besonderen Bestimmungen vorgesehen ist. Die Behörden sind nicht verpflichtet, zum Zwecke der Herausgabe Kopien von Karten, Zeichnungen und Bildern herzustellen, wenn dies mit Schwierigkeiten verbunden ist, und die Urkunde an Ort und Stelle zur Verfügung gestellt werden kann.

Urkunden, die nur zu einem Teil geheim zu halten sind, sind desungeachtet an Ort und Stelle zur Verfügung zu stellen, wenn dies ohne Offenbarung des geheimen Teiles geschehen kann. Ist dies nicht möglich, kann derjenige, der eine solche Urkunde einsehen will, eine Abschrift unter Ausschluß des geheimzuhaltenden Teiles verlangen.

§ 9

Der Antrag auf Einsicht in eine allgemeine Urkunde ist an diejenige Behörde zu richten, bei

der

der sich die Urkunde befindet, und ist von dieser Behörde zu prüfen.

Ist die Urkunde aufgrund einer Geschäftsverteilung oder einer Zuweisung einem bestimmten Beamten zur Obhut anvertraut, hat dieser zu entscheiden, ob die Urkunde herauszugeben ist; er muß dabei jedoch die von der Behörde insoweit erlassenen Vorschriften beachten und in Zweifelsfällen die Behörde entscheiden lassen, wenn dies zu keiner Verzögerung führt. Verweigert der Beamte die Herausgabe der Urkunde, ist auf Begehren des Antragstellers die Sache der Behörde zur Prüfung vorzulegen.

Die Befugnis bestimmter Behörden, statt der in Abs. 1 bezeichneten Behörde die Frage der Herausgabe einer allgemeinen Urkunde zu prüfen, ist in § 14 Abs. 2 geregelt.

§ 10

Lehnt eine Behörde einen Antrag auf Herausgabe einer allgemeinen Urkunde ab, und erachtet der Antragsteller diesen Beschluß für ungesetzlich, so kann er ihn nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen anfechten; eine von einem Minister gefällte Entscheidung ist jedoch nicht anfechtbar.

§ 11

Das nach § 10 gegebene Rechtsmittel ist bei der Behörde einzulegen, die für Rechtsmittel gegen Entscheidungen oder Maßnahmen in der Sache oder Angelegenheit, zu der die Urkunde gehört, zuständig wäre. Ist in der Sache oder Angelegenheit selbst ein Rechtsmittel nicht statthaft, oder ist die entscheidende Behörde mit der Sache oder Angelegenheit sonst nicht befaßt, ist das Rechtsmittel bei der Behörde einzulegen, die für Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Maßnahmen dieser Behörde allgemein zuständig ist. In gleicher Weise sind auch die anzuwendenden Verfahrensvorschriften zu ermitteln.

Ist eine Zuständigkeit nach Abs. 1 nicht gegeben, ist das Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Kommunalbehörden bei den Provinzialverwaltungen, gegen Entscheidungen der den Provinzialverwaltungen, Domkapiteln, Vorständen, Zentralämtern oder anderen Oberbehörden untergeordneten Behörden bei der vorgesetzten Behörde einzulegen, in sonstigen Fällen bei dem König im zuständigen Ministerium. Für Entscheidungen der zum Reichstag gehörenden oder ihm

untergeordnet

untergeordneten Behörde gilt jedoch, was der Reichstag hierzu bestimmt.

Rechtsmittel, die bei dem König in den Ministerien eingelegt werden, sind vom Regierungsgericht zu behandeln und zu entscheiden.

§ 12

Für die Einlegung des weiteren Rechtsmittels gegen eine das Rechtsmittel zurückweisende Entscheidung gilt § 11 entsprechend; ein dem Rechtsmittel stattgebender Beschluß ist unanfechtbar.

§ 13

Wer die Entscheidung einer Behörde anfechten will, hat Anspruch auf eine Rechtsmittelbelehrung.

Angelegenheiten, bei denen es sich um die Herausgabe allgemeiner Urkunden handelt, müssen stets mit Vorrang erledigt werden. Ausfertigungsgebühren sind von dem Beschwerdeführer nicht zu erheben. Die Zulassung des Rechtsmittels oder der Rechtsmittelentscheidung darf nicht von besonderen Bedingungen, wie Zahlung einer Rechtsmittelgebühr oder Erlaubnis einer Behörde, abhängig gemacht werden.

§ 14

Erachtet eine Behörde hinsichtlich einer bei ihr befindlichen geheimzuhaltenden Urkunde besondere Vorsichtsmaßnahmen gegen eine unbefugte Herausgabe für geboten, darf sie die Urkunde mit dem Vermerk versehen, daß sie geheim sei. Ein derartiger Vermerk muß einen Hinweis auf die Gesetzesvorschrift, auf der die Geheimhaltung beruhen soll, sowie das Datum seiner Anbringung und die Angabe der Behörde enthalten, die ihn hergestellt hat.

Für bestimmte Urkunden, deren Geheimhaltung für die Sicherheit des Reiches von besonderer Bedeutung ist, kann der König anordnen, daß nur einer bestimmten Behörde die Prüfung der Herausgabe obliegt. Auf die von solchen Anordnungen betroffenen Urkunden ist über den Vermerk nach Abs. 1 hinaus auch die Behörde anzugeben, die für die Prüfung der Herausgabe zuständig ist. Ein auf eine derartig gekennzeichnete Urkunde sich beziehender Herausgabeantrag, der bei einer anderen Behörde gestellt wird, ist auf Begehren des Antragstellers unverzüglich an die zuständige Behörde weiterzu-

leiten.

leiten.

In anderer Weise als vorstehend bestimmt darf eine Urkunde nicht als geheim gekennzeichnet werden.

=====

II. Gesetz vom 8. Mai 1937 über die Beschränkungen des Rechts, allgemeine Urkunden herauszubekommen (Sekretesslag)

Fassung vom 3. Juni 1966

§ 1

Im Staatsrat geführte Protokolle, die die auswärtigen Beziehungen oder Kommandoangelegenheiten betreffen, dürfen nicht ohne Erlaubnis des Königs vor Ablauf von 50 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden.

Andere Staatsratsprotokolle dürfen ohne Erlaubnis des Königs nicht vor Ablauf von 2 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden. Der König kann auch verordnen, daß solche Protokolle nicht vor Ablauf einer längeren Zeit, höchstens jedoch 50 Jahre, seit ihrem Datum herausgegeben werden dürfen.

Die Bestimmungen der §§ 2 bis 36 finden auf die obengenannten Protokolle keine Anwendung.

§ 2

Protokolle des Reichstags bei Zusammentritt einer Kammer unter Ausschluß der Öffentlichkeit gemäß § 56 der Reichstagsordnung dürfen nicht ohne Erlaubnis des Königs und der Kammer vor Ablauf von 50 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden.

Bei Verhandlungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit in sonstigen Fällen kann die Kammer beschließen, daß die hierüber geführten Protokolle nicht ohne Erlaubnis der Kammer vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens jedoch 50 Jahre, seit ihrem Datum herausgegeben werden dürfen.

Urkunden des Konstitutionsausschusses, die die Prüfung der Staatsratsprotokolle und der Protokolle in Kommandoangelegenheiten betreffen, dürfen ohne Erlaubnis des Ausschusses nicht herausgegeben werden, bevor die Protokolle selbst veröffentlicht werden dürfen.

§ 3

Urkunden, die mit Angelegenheiten der auswärtigen Beziehungen zusammenhängen, dürfen vor Ablauf von 50 Jahren seit ihrem Datum nur nach

Maßgabe

Maßgabe königlicher Verordnungen herausgegeben werden.

Urkunden, die, ohne von der in Abs. 1 genannten Beschaffenheit zu sein, die Verbindungen schwedischer Behörden zu ausländischen Behörden oder Staatsangehörigen betreffen, oder sonst eine ausländische Macht und deren Angelegenheiten berühren, dürfen nicht ohne Erlaubnis der Behörde, die die Angelegenheit betreibt, vor Ablauf von 50 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden, es sei denn, daß die äußere Sicherheit oder internationale Rücksichten eine Geheimhaltung offensichtlich nicht erfordern.

§ 4

Soweit die Veröffentlichung von Urkunden, die Mobilisierung, Zusammenziehung oder Bewegungen der Wehrmacht im Krieg oder bei Kriegsgefahr, deren Mobilisierungsvorräte und -ausrüstungen, Befestigungs- und sonstige stationäre Verteidigungsanlagen, Marinestationen, sowie der Wehrmacht unterstellte Schiffe und Werften, Militärflugplätze, Flugzeugwerkstätten und Flugzeuge, militärische Positionen und Minenverteidigung, Konstruktion und Beschaffenheit sonstigen für den Kriegsgebrauch vorgesehenen Materials, für militärische Zwecke vorgesehene Kommunikations- und Verbindungslinien, Experimente und Erfindungen, oder auch die Planung der Zivilverteidigung und der psychologischen Verteidigung betreffen, der Verteidigung schaden oder sonst Gefahr für die Sicherheit des Reiches herbeiführen kann, kann der König verordnen, daß sie nicht vor Ablauf einer bestimmten Zeit seit ihrem Datum, höchstens jedoch 50 Jahre, soweit nicht besondere Umstände eine längere Geheimhaltung erfordern, herausgegeben werden dürfen.

Soweit die Veröffentlichung von Urkunden, die die allgemeine wirtschaftliche Verteidigungsbereitschaft, oder Produktion, Handel, Bank-, Versicherungs-, Transportwesen, oder sonst die Wirtschaft im Krieg, bei Kriegsgefahr und in Zeiten sonstiger, durch Krieg verursachter außerordentlicher Umstände betreffen, der Landesverteidigung, der Volkswirtschaft oder dem geordneten Fortgang des Wirtschaftslebens schaden kann oder sonst die Sicherheit des Reiches gefährdet, kann der König verordnen, daß sie

nicht

nicht vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens jedoch 50 Jahre seit dem Datum der Urkunde, herausgegeben werden dürfen.

Verordnungen wie nach Abs. 1 kann der König für Urkunden erlassen, die den Signalschutz innerhalb der Totalverteidigung betreffen, soweit die Veröffentlichung solcher Urkunden der Landesverteidigung, der Volkswirtschaft oder dem geordneten Fortgang des Wirtschaftslebens schaden kann oder sonst die Sicherheit des Reiches gefährdet.

§ 5 (aufgehoben)

§ 6

Urkunden, die von einer Behörde zur Begutachtung eines von ihr oder einer staatlichen oder kommunalen Unternehmung geführten Rechtsstreites errichtet oder für ihre Rechnung angeschafft worden sind, dürfen nicht ohne Erlaubnis der Behörde herausgegeben werden, bis die Sache endgültig entschieden ist, oder 20 Jahre seit dem Datum der Urkunde vergangen sind.

§ 7

Der König kann verordnen, daß Urkunden, die für behördliche Aufsichts- oder Inspektionsaufgaben oder zur Durchführung von Examina unter behördlicher Aufsicht errichtet worden sind, nicht vor der beabsichtigten Kontrolle, Inspektion oder Prüfung herausgegeben werden dürfen.

§ 8

Urkunden, die im städtischen Bebauungsplanfeststellungs- und -änderungsverfahren von einer Behörde errichtet worden sind, dürfen nicht ohne Erlaubnis der das Verfahren durchführenden Behörde vor der gesetzlich vorgesehenen Bekanntmachung des Stadtplanes herausgegeben werden. Die Behörde kann beschließen, daß derartige Urkunden, soweit sie Grundstückswertsberechnungen enthalten, auch nach diesem Zeitpunkt nicht ohne ihre Erlaubnis herausgegeben werden dürfen, jedoch dürfen diese Urkunden dann nicht länger geheimgehalten werden, als bis der Bebauungsplan durchgeführt ist, oder 20 Jahre seit ihrem Datum vergangen sind.

Der erste Absatz gilt entsprechend für

Generalpläne

Generalpläne und für außerhalb des Planfeststellungsverfahrens ergehende Planungsvorschriften.

§ 9

Urkunden mit Berichten über Untersuchungen, Experimente oder Überprüfungen naturwissenschaftlicher oder technischer Art, die eine Behörde unter Verwendung öffentlicher Mittel hat herstellen lassen, dürfen nicht vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum ohne Erlaubnis der Behörde herausgegeben werden.

§ 10

Urkunden, die die Tätigkeit der Polizei-, Zoll- und Anklagebehörden zur Verhütung und Bekämpfung strafbarer Handlungen oder die Anwendung besonderer Zwangsmittel in Ermittlungsverfahren betreffen, dürfen nicht herausgegeben werden, soweit Grund zu der Befürchtung besteht, daß die Herausgabe der Aufklärung eines Verbrechens, der Durchführung eines Strafverfahrens oder Maßnahmen der Verbrechensverhütung entgegenwirkt, oder auch Nachteile für die Sicherheit des Reiches oder für einzelne Personen mit sich bringt; jedoch darf keine Urkunde länger als 70 Jahre seit ihrem Datum geheimgehalten werden. Der König kann ungeachtet der vorstehenden Bestimmungen die Herausgabe solcher Urkunden anordnen, wenn besondere Umstände dafür sprechen.

Die Reichstagsbeauftragten gelten nicht als Anklagebehörden im Sinne des ersten Absatzes.

§ 11

Angaben und Aufzeichnungen, die den im Gesetz über das allgemeine Kriminalregister oder im Gesetz über Polizeiregister etc. bezeichneten Registern zugeführt werden, dürfen nicht in anderer Art und Weise, als dortselbst bestimmt, herausgegeben werden.

Entscheidungen und Mitteilungen im Zusammenhang mit einer einem schwedischen Staatsangehörigen im Ausland auferlegten Strafe, die aufgrund internationaler Übereinkommen den schwedischen Behörden übermittelt worden sind, dürfen, ebenso wie Aufzeichnungen über derartige Dinge, nur herausgegeben werden, soweit dies der König

anordnet.

anordnet.

Die Vorschrift des Abs. 2 gilt auch für Angaben und Aufzeichnungen, die das Strafre-gister über Trunkenheits- und gewisse andere Delikte sowie die bei den Behörden geführten besonderen Register über die den Behördenange-hörigen in Disziplinarverfahren zugemessenen Strafen und Zurechtweisungen enthalten.

§ 12

Urkunden über Anstaltsinsassen, die von Anstalts-behörden des Strafvollzuges errichtet worden sind, dürfen vor Ablauf von 70 Jahren seit ih-rem Datum nur herausgegeben werden, wenn und soweit dies der König bestimmt.

Das gleiche gilt für Urkunden, die von Beamten der Schutzkonsumentenorganisation oder von Personen, die sonst als Schutzkonsulenten tätig werden, oder von Bewährungshelfern oder von Personen, die nebenamtlich zur Bewährungs-hilfe herangezogen werden, errichtet worden sind, soweit sie Personen betreffen, für die nach einer Verurteilung zu Gefängnis, Schutz-überwachung, Jugendgefängnis, Sicherungsver-wahrung oder Arbeitshaus Bewährungshilfe ange-ordnet worden ist.

Der Strafvollzugausschuß, der Jugend-strafvollzugausschuß, der Sicherungsverwahrungs-ausschuß und der Bewährungshilfeausschuß kön-nen anordnen, daß das gleiche auch für bestimm-te bei den Ausschüssen errichtete Urkunden gilt, die eine Person betreffen, die in eine Strafanstalt eingeliefert, oder die unter Be-währungsaufsicht gestellt worden ist. Derartige Anordnungen dürfen jedoch nicht die besonders ausgefertigten oder in Protokolle aufgenomme-nen Beschlüsse der Ausschüsse betreffen.

Angaben und Aufzeichnungen, die dem bei der obersten Strafvollzugsbehörde geführten Register über Personen, die in eine Anstalt aufgenommen oder zu Schutzaufsicht verurteilt worden sind, zuzurechnen sind, dürfen nur her-ausgegeben werden, wenn und soweit es der König bestimmt.

§ 13

Aufzeichnungen in Kirchenbüchern, Volks- und Melderegistern, sowie Urkunden, die die Füh-

rung

rung von Kirchenbüchern und Volksregistern, oder die Seelsorge und die Kirchenordnung betreffen, dürfen, soweit sie Angaben über die persönlichen Verhältnisse eines Einzelnen enthalten, nicht ohne dessen Einwilligung an andere Personen vor Ablauf von 70 Jahren seit dem Datum der Aufzeichnung oder der Urkunde herausgegeben werden. Dies gilt nicht, wenn in Hinblick auf den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt wird, und nach den sonstigen Umständen die Gewähr als gegeben erscheint, daß die Einsicht nicht zum Schaden oder zur Herabsetzung des betreffenden Einzelnen oder seiner nahen Angehörigen mißbraucht werden wird. Bei der Herausgabe sind dann die erforderlichen Vorbehalte zu machen.

§ 14

Urkunden, die von Ärzten oder bei der obersten Medizinalbehörde, oder auf Veranlassung eines Arztes oder dieser Behörde im Rahmen einer Gutachtertätigkeit in Gerichtsverfahren oder sonstigen Verfahren nach dem Ehegesetz errichtet worden sind,

Urkunden in Angelegenheiten der Gesundheits-, Kranken-, Armenfürsorge, der Wöchnerinnenhilfe, der öffentlichen Kinder- und Jugendfürsorge, oder sonst in Angelegenheiten der Jugendwohlfahrtsbehörden,

Urkunden, die das Recht zum Einkauf alkoholischer Getränke, Maßnahmen gegen Trinker oder sonst die Tätigkeit der Alkoholikerfürsorge, die allgemeine Altersversorgung oder sonst die Tätigkeit der Altersversorgungsbehörden, die Arbeiterunfallversicherung oder sonst die Tätigkeit der Reichsversicherungsanstalt oder des Versicherungsrates, die Staatsaufsicht über Wohlfahrtsverbände oder die Arbeitslosenunterstützung betreffen,

ferner Urkunden in Angelegenheiten der Kontrolle über Ausländer, die sich in Schweden aufhalten oder aufzuhalten wünschen, dürfen, soweit sie die persönlichen Verhältnisse eines Einzelnen betreffen, vor Ablauf von 70 Jahren seit ihrem Datum nicht ohne seine Einwilligung an andere Personen herausgegeben werden. Auch ohne diese Einwilligung ist eine solche Urkunde herauszugeben, wenn in Hinblick auf den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt

wird,

wird, und nach den sonstigen Umständen die Gewähr als gegeben erscheint, daß die Einsicht nicht zum Schaden oder zur Herabsetzung desjenigen, dessen persönliche Angelegenheiten in der Urkunde genannt sind, oder seiner nahen Angehörigen mißbraucht werden wird. Bei der Herausgabe sind dann die erforderlichen Vorbehalte zu machen.

Betrifft eine der in Abs. 1 genannten Urkunden die Einlieferung, Pflege oder Behandlung einer Person in einer Anstalt oder die ärztliche Pflege oder Behandlung einer Person außerhalb einer Anstalt, und besteht Grund zu der Annahme, daß die Herausgabe der Urkunde dem Zweck der Pflege oder Behandlung entgegenwirkt, oder daß dadurch die persönliche Sicherheit einer Person gefährdet wird, so kann die Herausgabe auch unter den Voraussetzungen verweigert werden, unter denen die Urkunde nach den Vorschriften des ersten Absatzes herausgegeben werden müßte. In gleicher Weise kann auch die Herausgabe einer Urkunde, aus der innerhalb einer Angelegenheit der Kinder-, Jugend- oder Alkoholikerfürsorge hervorgeht, wer in der Angelegenheit eine Anzeige oder sonstige Angaben gemacht hat, verweigert werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß derjenige, auf den sich die Anzeige oder die sonstigen Angaben beziehen, die Kenntnis hierüber zum Schaden einer anderen Person mißbrauchen werde.

Die vorstehenden Bestimmungen sind nicht auf besonders ausgefertigte oder in Protokolle aufgenommene Beschlüsse der Behörden anzuwenden, soweit es sich nicht um Beschlüsse der Jugendwohlfahtsausschüsse oder der Ausschüsse zur Bekämpfung des Alkoholismus oder um Beschlüsse handelt, die die Anwendung des Gesetzes zur Verhinderung von Geschlechtskrankheiten, des Gesetzes über die Unterbrechung von Schwangerschaften, des Gesetzes über die Sterilisation oder des Gesetzes über die Kastration betreffen.

Angaben und Aufzeichnungen, die den kommunalen Sozialregistern zuzurechnen sind, dürfen nur herausgegeben werden, soweit dies das Sozialregistergesetz zuläßt.

§ 15

Urkunden, die bei einem Obervormund oder bei der Vormünderkammer in Stockholm eingegangen sind, dürfen, soweit sie die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Einzelnen betreffen, vor

Ablauf

Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum nicht in weiterem Umfang herausgegeben werden, als es das Gesetz über die Vormundschaft bestimmt.

§ 16

Die für staatliche oder kommunale Statistiken gemachten Angaben und deren Bearbeitung durch die Behörden dürfen, sofern sie einzelne, mit Namen oder Identitätsbezeichnung angegebene Personen, Gesellschaften oder Gemeinschaftseinrichtungen betreffen, nicht vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden, soweit der in ihnen Genannte nicht einer früheren Herausgabe zustimmt, oder soweit in Hinblick auf die Art der Angaben oder Bearbeitungen oder den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt wird, und nach den sonstigen Umständen die Gewähr als gegeben erscheint, daß die Einsicht nicht zu seinem Schaden mißbraucht werden wird.

Unbeschadet der Bestimmung des ersten Absatzes können in den Fällen und in der Art und Weise, wie es der König anordnet, lohnstatistische Angaben den Lohnempfängern zur Kontrolle ihrer Richtigkeit, und deren Bearbeitungen an Arbeitgeber- oder Arbeitnehmervereinigungen zur Verwendung bei Lohnarbeitsverträgen oder -verhandlungen herausgegeben werden.

Wird eine Urkunde nach dem ersten oder zweiten Absatz herausgegeben, sind die erforderlichen Vorbehalte zu machen.

§ 17

Angaben für die Besteuerung, die den Behörden nach Maßgabe der Abgabenordnung oder sonst für die Berechnung von Steuern oder zur Ermittlung von Rentenbemessungsgrundlagen nach dem Gesetz über die allgemeine Alterszusatzversicherung, oder zur Berechnung von Arbeitgeberbeiträgen nach der Verordnung über die Erhebung von Abgaben gemäß dem Gesetz über die allgemeine Alterszusatzversicherung gemacht worden sind, dürfen in anderen Fällen, als es in den betreffenden Gesetzen festgelegt ist, nicht ohne Einwilligung des Steuerpflichtigen oder des Versicherten oder des Beitragspflichtigen vor Ablauf von 70 Jahren seit dem Datum der Angaben an andere Personen herausgegeben werden. Das gleiche gilt für Urkunden, die von den Behörden bei Steuerkontrollen nach der Abgabenordnung oder bei sonstigen Steuerkontrollen, bei der Berech-

nung

nung von Rentenbemessungsgrundlagen, oder bei Überprüfungen von Angaben zur Berechnung von Arbeitgeberbeiträgen errichtet worden sind, ebenso für Aufzeichnungen über mündliche Verhandlungen vor einem Prüfungsausschuß, die Angaben über die Verhältnisse eines Steuerpflichtigen enthalten, soweit der Ausschuß angeordnet hat, daß die Aufzeichnungen nicht in weiterem Umfange der Allgemeinheit zugänglich sein sollen, als dies bei Steuererklärungen der Fall ist. Angaben, die den Steuerbehörden von Aktiengesellschaften oder von Genossenschaften zum Zwecke der Bewertung von Aktien oder Genossenschaftsanteilen gemacht worden sind, dürfen nicht ohne Zustimmung desjenigen, der sie gemacht hat, vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum an andere Personen herausgegeben werden. Ist es in einem laufenden Besteuerungsverfahren besonders wichtig, daß Kontrollangaben oder der Inhalt sonstiger zur Steuerkontrolle nach der Abgabenordnung vorgesehenen Urkunden nicht zur Kenntnis des Steuerpflichtigen gelangen, kann die Behörde, die im Besitz solcher Urkunden ist, deren Herausgabe verweigern.

Vermögensverzeichnisse dürfen nicht ohne Zustimmung des Steuerpflichtigen vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum an andere Personen herausgegeben werden.

Urkunden in Angelegenheiten betreffend Vorbescheide, die nach den insoweit geltenden Regeln in Veranlagungs- und Steuerfragen erteilt werden können, dürfen nicht ohne Zustimmung des Antragstellers vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden.

Urkunden in Angelegenheiten, die die Befreiung von den Bestimmungen über die Berechnung steuerpflichtigen Überschußgewinns bei der Veräußerung von Aktien oder gleichzustellenden Eigentums im Zusammenhang mit Strukturrationalisierungen betreffen, dürfen nicht ohne Zustimmung desjenigen, der um Befreiung nachgesucht hat, vor Ablauf von 20 Jahren an andere Personen herausgegeben werden.

§ 18

Urkunden, die bei den Aufsichtsbehörden für Banken, Sparkassen, andere Kreditinstitute oder für Versicherungsanstalten eingegangen oder von ihnen erstellt worden sind, dürfen, soweit sie die Verbindung einzelner Bürger zu einer solchen Einrichtung betreffen, nicht vor Ablauf von

20 Jahren

20 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden, soweit nicht die betreffende Aufsichtsbehörde dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben für notwendig erachtet. Das gleiche gilt für Urkunden, die bei der Aufsichtsbehörde über das Börsenmaklerwesen und die Börsentätigkeit eingegangen oder von ihr erstellt worden sind, soweit sie einzelne Geschäfte des betreffenden Gewerbetreibenden oder die wirtschaftlichen Verhältnisse anderer Personen betreffen.

§ 19

Bei der Reichsversicherungsanstalt und dem Versicherungsrat eingegangene und dort erstellte Urkunden, die sich auf Angelegenheiten der Arbeiterunfall- und der Berufsschadenversicherung beziehen, dürfen, soweit sie die Arbeit in dem Unternehmen oder Betrieb eines Arbeitgebers, Arbeitsverhältnisse, Zahl der Arbeiter, Arbeitszeit oder Entlohnungsverhältnisse betreffen, nicht ohne Zustimmung des Arbeitgebers vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum an andere Personen herausgegeben werden, soweit nicht in Hinblick auf den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt wird, und nach den sonstigen Umständen die Sicherheit als gegeben erscheint, daß die Einsichtnahme nicht zum Schaden des Arbeitgebers mißbraucht werden wird. Bei einer Herausgabe sind die erforderlichen Vorbehalte zu machen.

Urkunden in Angelegenheiten des Arbeitsschutzes und der Arbeitszeitregelung, oder betreffend die Arbeitserlaubnis für Ausländer, dürfen, soweit sie Berufsgeheimnisse des Arbeitgebers berühren oder Angaben über Betriebsverhältnisse oder Geschäftsangelegenheiten enthalten, deren Bekanntwerden dem Arbeitgeber zum Schaden gereichen kann, nicht in weiterem Umfang, als es die einschlägigen Gesetze gestatten, vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum ohne Zustimmung des Arbeitgebers an andere Personen herausgegeben werden.

§ 20

Urkunden, die bei der nach dem Gesetz über die Auskunftspflicht über Preis- und Konkurrenzverhältnisse tätigen Behörde oder beim Wirtschaftsfreiheitsrat oder bei dem Beauftragten für Wirtschaftsfreiheitsfragen eingehen, dürfen, soweit sie Angaben über die Geschäfts- und Betriebsangelegenheiten eines bestimmten Unternehmens

enthalten,

enthalten, deren Veröffentlichung ihm zum Nachteil gereichen kann, vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum nur in den Fällen herausgegeben werden, in denen der König dies anordnet. Das gleiche gilt für die von den Behörden erstellten Urkunden, mit Ausnahme des Kartellregisters.

Auf Antrag eines beteiligten Unternehmens oder der nach dem obengenannten Gesetz zuständigen Behörde kann der König bei Vorliegen besonderer Gründe anordnen, daß in das Kartellregister aufgenommene Angaben über bestimmte Absprachen nicht vor Ablauf von 20 Jahren seit dem Datum der Aufnahme in das Kartellregister herausgegeben werden dürfen. Ist ein solcher Antrag gestellt, darf der Teil des Kartellregisters, auf den er sich bezieht, bis zur Entscheidung hierüber nicht herausgegeben werden. Das gleiche gilt für die Urkunden in diesen Antragsangelegenheiten; nach der Erledigung der Angelegenheit finden auf sie die Bestimmungen des ersten Absatzes Anwendung.

§ 21

Der König kann für Urkunden, die in anderen Fällen, als es sonst dieses Gesetz vorsieht, staatliche Untersuchungen, Kontrollen und Hilfsmaßnahmen in Produktion und Handel, im Banken-, Versicherungs- und Transportwesen oder sonst in der Wirtschaft betreffen, verordnen, daß sie nicht vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens 20 Jahre, seit ihrem Datum herausgegeben werden dürfen, soweit sie Angaben über die Geschäfts- und Betriebsangelegenheiten einzelner Unternehmen oder Verbände enthalten, deren Veröffentlichung dem betreffenden Unternehmen oder Verband zum Nachteil gereichen kann.

§ 22

Urkunden über Schätzungen und Abgaben nach dem Gesetz über Holzschätzungen dürfen nicht in weiterem Umfang herausgegeben werden, als es das genannte Gesetz vorsieht.

§ 23

Urkunden in Patenterteilungsangelegenheiten dürfen nicht ohne Zustimmung des Antragstellers an andere Personen in weiterem Umfange herausgegeben werden, als es die geltenden Patentge-

setze

setze zulassen. Betreffen solche Urkunden Erfindungen, auf die Patente erteilt worden sind, sind sie herauszugeben, soweit in den genannten Gesetzen nichts Abweichendes bestimmt ist.

§ 24

Urkunden in Angelegenheiten, die von dem Gesetz über die Schlichtung von Arbeitskämpfen erfaßt sind, dürfen, sofern die die Angelegenheit betreibende Behörde dies beschließt, oder sofern ein Vorbehalt nach § 7 des Gesetzes gemacht worden ist, nicht vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden.

§ 25

Urkunden in Angelegenheiten der öffentlichen Stellenvermittlung, die bei einer Vermittlungsanstalt eingegangen oder von ihr erstellt worden sind, dürfen nicht in weiterem Umfange, als es für die Vermittlungstätigkeit erforderlich ist, vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden, soweit nicht in Hinblick auf den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt wird, und nach den sonstigen Umständen die Sicherheit als gegeben erscheint, daß die Einsicht nicht zum Schaden oder zur Herabsetzung des Arbeitgebers oder des Stellungssuchenden mißbraucht werden wird. Bei einer Herausgabe sind die erforderlichen Vorbehalte zu machen.

§ 26

Urkunden, die bei einer öffentlichen Rechtshilfsanstalt eingegangen oder dort erstellt worden sind und die Rechtshilfe für Einzelne betreffen, ebenso Urkunden in Notarangelegenheiten über Dinge, die einem Notar als geheim anvertraut worden sind oder sonst Unbefugten nicht zur Kenntnis gelangen dürfen, dürfen vor Ablauf von 70 Jahren seit ihrem Datum nicht in weiterem Umfange herausgegeben werden, als es ihr Zweck erfordert, es sei denn, daß derjenige, der die Anstalt oder den Notar in Anspruch genommen hat, einwilligt.

Der König kann für Urkunden in Angelegenheiten der Rechtshilfe für Einzelne, die von anderen als den in Abs. 1 genannten Behörden wahrgenommen werden, verordnen, daß sie nicht vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens 70 Jahre, seit ihrem Datum in anderen Fällen und in anderer Weise herausgegeben werden dürfen, als es der König bestimmt.

Urkunden, die den Antrag einer Person auf Zulassung zur Rechtsanwaltschaft oder ihr Recht, Anwalt zu sein, oder Disziplinarverfahren gegen Rechtsanwälte betreffen, dürfen, soweit sie ihre wirtschaftliche Stellung angehen, oder soweit sie Angaben enthalten, deren Veröffentlichung einer anderen Person zum Nachteil gereichen kann, nicht ohne Zustimmung dessen, den sie in dieser Weise angehen, vor Ablauf von 70 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden.

§ 27

Der König kann für Urkunden, die die Tätigkeit der Behörden im Zusammenhang mit der Beschaffung oder Mitteilung von Informationen im Dienste einzelner Personen, sowie für bei den Behörden eingegangene Urkunden im Zusammenhang mit Gutachten oder Untersuchungen, die die Behörden für Rechnung einzelner Personen errichten oder durchführen, verordnen, daß sie nicht in anderen Fällen und in anderer Weise herausgegeben werden dürfen, als es der König bestimmt.

§ 28

Bei staatlichen oder kommunalen Verkehrsbetrieben eingegangene und von ihnen erstellte Urkunden über den öffentlichen Verkehr, ferner bei den Zollbehörden eingegangene und von ihnen erstellte Urkunden betreffend Waren, die von den Zollbehörden behandelt werden, dürfen, soweit sie die Angelegenheiten der Personen betreffen, die die genannten Einrichtungen benutzen oder sonst mit den Verkehrsbetrieben oder Zollbehörden in Berührung kommen, nicht ohne Zustimmung desjenigen, den die jeweilige Urkunde in dieser Weise angeht, vor Ablauf von 20 Jahren seit ihrem Datum an andere Personen herausgegeben werden, sofern nicht in Hinblick auf den Zweck, zu dem die Herausgabe begehrt wird, und nach den übrigen Umständen die Sicherheit als gegeben erscheint, daß die Einsicht nicht zu seinem Schaden mißbraucht werden wird. Bei einer Herausgabe sind die erforderlichen Vorbehalte zu machen.

§ 29

Bei der Post und dem Telegrafienwerk eingegangene und erstellte Urkunden, die Angaben über

einzelne

einzelne Postsendungen, Telegramme oder Telefonate enthalten, dürfen an keinen anderen als den Absender oder Empfänger der Postsendung oder des Telegrammes oder die Gesprächsteilnehmer des Telefonates oder die Inhaber der bei dem Gespräch benutzten Telefonapparate herausgegeben werden.

§ 30

Urkunden, aus denen die Beziehungen einzelner Personen zur Postsparkasse oder zum Postscheckdienst hervorgehen, dürfen nicht ohne deren Zustimmung vor Ablauf von 20 Jahren an andere Personen herausgegeben werden, soweit nicht der König für besondere Fälle etwas Abweichendes anordnet.

§ 31

Urkunden in Angelegenheiten, deren Geheimhaltung in dem Gesetz über die schwedische Reichsbank angeordnet ist, dürfen nicht ohne Erlaubnis der Reichstagsbevollmächtigten für die Reichsbank oder des Bankenausschusses oder der Revisoren des Reichstags vor Ablauf von 50 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden.

§ 32.

Der König kann für andere als in §§ 30 und 31 genannte Urkunden, die die Vergabe von Darlehen aus öffentlichen Mitteln betreffen, verordnen, daß sie nicht ohne Einwilligung desjenigen, dessen Verhältnisse berührt werden, vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens jedoch 20 Jahre, seit ihrem Datum herausgegeben werden dürfen, soweit sie die Verhältnisse von Darlehenssuchenden, Darlehensnehmern oder Bürgen angehen. Dies gilt jedoch nicht für Beschlüsse, mit denen Darlehen bewilligt werden.

§ 33

Behörden, die mit der Aufnahme von Darlehen befaßt sind, können beschließen, daß die Urkunden, die sich auf die Anleihetätigkeit beziehen, nicht ohne ihre Erlaubnis vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens 20 Jahre, seit ihrem Datum herausgegeben werden dürfen.

§ 34

Urkunden in Angelegenheiten des Erwerbs, der Veräußerung und der Belastung öffentlichen Eigentums oder anderer unter öffentlicher Verwaltung stehender Gegenstände oder der von Behörden durchgeführten Transporte oder der Durchführung von Arbeiten für Rechnung der öffentlichen Hand in anderer Weise als durch Behördenpersonal dürfen nicht ohne die Erlaubnis der die Angelegenheit durchführenden Behörde vor Abschluß des Vertrages oder sonst der Beendigung der Angelegenheit herausgegeben werden. Handelt es sich um Ankäufe oder die Ausführung von Arbeiten für Rechnung des Staates oder um den Verkauf staatlicher Mobilien, dürfen die nach dem hierfür festgelegten Verfahren angeforderten und eingegangenen Angebote sowie andere Urkunden, denen Angaben darüber entnommen werden können, in welchem Umfang solche Angebote angefordert oder eingegangen sind, oder die sonst die Angebote betreffen, vor dem genannten Zeitpunkt nicht herausgegeben werden, soweit dies nicht zur Prüfung der Angebote für notwendig erachtet wird, oder soweit der Anbieter selbst die Urkunde herausverlangt.

Sofern ein Anlaß dazu besteht, darf die zuständige Behörde beschließen, daß die in Abs. 1 genannten Urkunden auch nach dem dort genannten Zeitpunkt nicht ohne Erlaubnis der Behörde herausgegeben werden dürfen. Ein solcher Beschluß kann sich für andere Urkunden als solche, die die Bedingungen abgeschlossener Verträge enthalten, höchstens auf 20 Jahre seit dem genannten Zeitpunkt beziehen. Für Urkunden, die die Vertragsbedingungen für von der Behörde ausgeführte Transporte oder die Lieferung von elektrischer Energie, Gas, Wasser oder ähnlichem, oder die den Verkauf von Waren betreffen, mit denen eine Behörde in geschäftsmäßigem Umfang Handel betreibt, darf sich der Beschluß nur auf 2 Jahre, oder, sofern die Behörde den geschäftlich tätigen Staatsbehörden zuzurechnen ist, auf 5 Jahre nach der Erfüllung des Vertrages oder dem Ablauf seiner Geltung beziehen. Für Urkunden, die die Vertragsbedingungen in sonstigen Fällen enthalten, darf sich der Beschluß nur auf 2 Jahre, oder, sofern die Behörde den geschäftlich tätigen Staatsbehörden zuzurechnen ist, auf 5 Jahre nach dem Vertragsschluß beziehen.

Beschlüsse nach Abs. 2, die von anderen Staatsbehörden als denjenigen, die dem Reichs-

tag zugehören oder ihm untergeordnet sind, erlassen werden, müssen, soweit sie nicht lediglich von den Behörden vorsorglich erstellte Kostenrechnungen oder Preisbestimmungen oder dienstliche Stellungnahmen zu solchen betreffen, innerhalb eines Monats nach Ablauf jedes Haushaltsjahres dem König mitgeteilt werden. Dieser hat den Reichstagsrevisoren hiervon Kenntnis zu geben.

Die Kommunalbehörden haben diesen Paragraphen nach Maßgabe von Anordnungen der satzungsgebenden kommunalen Körperschaften zu befolgen.

Die vorstehenden Bestimmungen sind nicht auf Auktionsprotokolle anzuwenden.

§ 35

Urkunden mit Untersuchungsergebnissen und Vorschlägen, die mit dem Zweck zustandegekommen sind, Tarifverhandlungen und sonstigen die Anstellungsverhältnisse betreffenden Verhandlungen, an denen eine Behörde, ein kommunaler Regionalverband oder ein staatliches oder kommunales Unternehmen teilzunehmen hat, sowie deren Vorbereitung zu dienen, dürfen nicht ohne die Erlaubnis der nach Abs. 3 zuständigen Behörde vor Ablauf von 5 Jahren seit ihrem Datum herausgegeben werden. Derartige Urkunden, die bei der Besoldungsdelegation des Reichstags eingegangen oder erstellt worden sind, dürfen jedoch nicht länger geheimgehalten werden, als bis die Verhandlungen zu einem Ergebnis geführt haben oder sonst abgeschlossen worden sind.

Das gleiche gilt von Urkunden mit Untersuchungsergebnissen und Vorschlägen, die von dritter Seite mit dem bezeichneten Zweck bei der Behörde eingehen, selbst wenn ihre Entstehung einen anderen Zweck hatte.

Für die Erlaubniserteilung zur Herausgabe der in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Urkunden ist bei den Staatsbehörden das staatliche Tarif- und Vertragsamt zuständig; führt eine andere Staatsbehörde Tarifverhandlungen ohne Mitwirkung des Tarif- und Vertragsamtes durch, ist die Behörde selbst zuständig. Wird eine derartige Urkunde bei der Besoldungsdelegation des Reichstages herausverlangt, hat diese oder die von ihr bestimmte Behörde über die Erlaubniserteilung zu entscheiden. Bei Kommunalbehörden entscheidet die kommunale Besoldungsbehörde über die Erlaubniserteilung; führt eine andere kommunale Behörde Tarifverhandlungen

ohne

Mitwirkung dieser Behörde durch, ist sie selbst zuständig.

§ 36

Hat in Gerichtsprozessen die mündliche Verhandlung unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattgefunden, dürfen die hierüber geführten Protokolle und ähnlichen Aufzeichnungen sowie die den Gegenstand der Verhandlung bildenden Urkunden nicht ohne Erlaubnis des Gerichts herausgegeben werden, solange das Gericht mit der Sache befaßt ist. Das Gericht kann auch, wenn der Ausschluß der Öffentlichkeit zu erwarten ist, beschließen, daß die in der Sache eingehenden Urkunden nicht ohne seine Erlaubnis herausgegeben werden dürfen; hat eine mündliche Verhandlung unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattgefunden, kann ein derartiger Beschluß auch bezüglich der danach eingehenden Urkunden gefaßt werden.

Für Urkunden, die nach den Bestimmungen des ersten Absatzes nicht herausgegeben werden dürfen, ferner für Entscheidungen, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit verkündet worden sind, kann das Gericht, wenn es die Sache abschließt, anordnen, daß sie nicht vor Ablauf einer bestimmten Zeit, höchstens jedoch von 70 Jahren seit dem Tage einer derartigen Anordnung, ohne Erlaubnis des Gerichts herausgegeben werden dürfen. Handelt es sich dabei um Urkunden, die nach den §§ 1 bis 34 oder den auf diesen Vorschriften beruhenden sonstigen Bestimmungen nicht herausgegeben werden dürfen, kann das Gericht anordnen, daß für sie die betreffende Vorschrift Anwendung finden soll.

Wird die Sache, für die eine Anordnung nach Absatz 2 ergangen ist, im Rechtsmittelverfahren weitergeführt, dürfen die nach der Anordnung eingegangenen oder vom Rechtsmittelgericht in der Sache errichteten Urkunden nicht ohne Erlaubnis des Gerichts herausgegeben werden. Das Rechtsmittelgericht hat bei abschließender Behandlung der Sache die Anordnung des unteren Gerichts zu überprüfen und kann, sofern Anlaß dazu besteht, auch für die Urkunden des Obergerichts in dieser Sache eine Anordnung nach Abs. 2 erlassen.

Ist aufgrund der Bestimmung im 2. Kapitel, § 14 Absatz 2 der Druckfreiheitsverordnung ausschließlich eine bestimmte Behörde für die Prüfung der Herausgabe zuständig, darf ein Gericht nicht ohne deren Einwilligung die Herausgabe

gestatten.

gestatten.

Verhandlungsprotokolle und vergleichbare Aufzeichnungen in Prozeßsachen, sowie Urkunden, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind, ferner auch Urteile und Beschlüsse, dürfen nicht in weiterem Umfange geheimgehalten werden, als es dieser Paragraph gestattet.

Die Bestimmungen dieses Paragraphen gelten auch für Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

§ 37

Sofern aufgrund einer nach diesem Gesetz erlassenen Verordnung des Königs oder aufgrund des Beschlusses einer Staatsbehörde außer der zum Reichstag gehörenden und ihm unterstellten Behörden eine Urkunde nicht herausgegeben werden darf, oder wenn nach diesem Gesetz die Zustimmung einer solchen Behörde zur Herausgabe notwendig ist, kann der König ungehindert die Herausgabe anordnen.

§ 38

Soweit es zur Wahrung öffentlicher oder privater Interessen für erforderlich zu erachten ist, kann der König, ohne durch die Vorschriften dieses Gesetzes gehindert zu sein, die Herausgabe von Urkunden anordnen.

Ist zu vermuten, daß eine Urkunde, die nicht an jedermann herausgegeben werden darf, für einen Prozeß oder für ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren Bedeutung haben kann, kann das Gericht, bei dem der Prozeß anhängig ist, oder von dem der Gegenstand des Ermittlungsverfahrens zu prüfen sein wird, anordnen, daß die Urkunde dem Gericht oder dem Leiter des Ermittlungsverfahrens zur Verfügung zu stellen ist. Dies gilt jedoch nicht für Urkunden, die in den §§ 1 bis 5, 31 und 33 genannt sind. Ist der Inhalt der Urkunde der Art, daß derjenige, der sie errichtet hat, nach Kap. 36, § 5 Abs. 2 bis 4 des Prozeßgesetzes nicht als Zeuge darüber gehört werden dürfte, darf die Urkunde nicht zum Gegenstand des Prozesses oder des Ermittlungsverfahrens gemacht werden. Darüber hinaus darf eine solche Urkunde auch dann nicht zum Gegenstand des Prozesses oder des Ermittlungsverfahrens gemacht werden, wenn dadurch ein Berufsgeheimnis offenbart werden würde, es sei denn, daß ein schwerwiegender Grund dafür besteht.

§ 39

Die Vorschriften dieses Gesetzes bedeuten keine Einschränkung des Rechts eines Antragstellers, Klägers oder einer sonstigen Partei, in Prozessen und Verfahren vor Gerichten und anderen Behörden Urteile, Beschlüsse und sonstige Urkunden herauszubekommen.

Ist es in Hinblick auf öffentliche oder private Interessen von besonderer Wichtigkeit, daß der Inhalt anderer Urkunden als Urteile und Beschlüsse nicht offenbart werde, kann jedoch aufgrund der Bestimmungen dieses Gesetzes die Herausgabe solcher Urkunden an die Partei verweigert, oder können bei einer Herausgabe die erforderlichen Vorbehalte gemacht werden.

§ 40

In Angelegenheiten des Reichstags, der allgemeinen Kirchenversammlung oder kommunaler Parlamente und Repräsentationen kann die betreffende Behörde ohne Rücksicht auf die Vorschriften dieses Gesetzes über die Veröffentlichung von Urkunden befinden, soweit sie es zur Behandlung der Angelegenheit für erforderlich erachtet.

§ 41

Wer eine Urkunde entgegen den Vorschriften dieses Gesetzes oder entgegen einem auf diesen Vorschriften beruhenden Verbot herausgibt, oder wer gegen einen Vorbehalt verstößt, der bei der Herausgabe einer Urkunde gemacht worden ist, ist, sofern die Tat als Amts- oder Dienstvergehen oder sonst in einem anderen Gesetz mit Strafe bedroht ist, nach den geltenden Bestimmungen zu bestrafen. Ist eine Bestrafung anderweitig nicht vorgesehen, tritt Geldstrafe ein; ist die Tat bezüglich der in den §§ 1 bis 4, 20 und 36 genannten Urkunden begangen worden, kann auf Gefängnisstrafe erkannt werden.

Die nach diesem Gesetz zuerkannten Geldbußen fallen der Krone zu. Im Nichtbeitreibungsfalle sind sie nach allgemeinem Strafbgesetzwandeln.

§ 42

Für Anklagen wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz und für die Gerichtszuständigkeit gelten die allgemeinen Vorschriften über den Strafprozeß.

§ 43

§ 43 gegenstandslos

(Vom Abdruck der Übergangsbestimmungen wird abgesehen)

=====

III. Alphabetisches Schlagwortverzeichnis
über die im Geheimhaltungsgesetz
genannten Behörden und Sachgebiete.

(Die arabischen Zahlen geben die Para-
graphen des Geheimhaltungsgesetzes,
römische Zahlen die Absätze an)

Alkoholhaltige Getränke, staatl. Kontrolle	
über	7; 21
Alkoholikerversorge	14 I
Altersversorgung	14 I
Amtsvormünder	15
Anleihen, öffentliche	33
Anzeigen, vertrauliche, an Fürsorgebehörden	14 II
Arbeiterunfallversicherung	14 I; 19 I
Arbeitgeberbeiträge, zu Zwangsversicherungen	17 I
Arbeitnehmer	16 II
Arbeitslosenunterstützung	14 I
Arbeitsschutz	19 II
Auktionsprotokolle	34 V
Ausland, Bestrafung schwedischer Staats- angehöriger im	11 II
Ausländer	3 II; 14 I; 19 II
Ausländische Behörden	3 II
Ausschreibungen, öffentliche	34
Auswärtige Angelegenheiten	1 I; 3 I
Bankenaufsicht	18
Bebauungspläne, öffentliche	5
Beschaffungswesen, öffentliches	34
Besoldungsbehörden	35
Bewährungshelfer	12 II
Börsenaufsicht	18
Darlehen aus öffentlichen Mitteln	32
Disziplinarstrafregister	11 III
Erkennungsdienstliche Unterlagen	11 I
Kamerasaufgaben	7
Exportkredite, öffentliche	21
Fluchtkapital, Staatsaufsicht über	21
Flugtechnische Versuchsanstalt	27
Forstaufsicht	21
Fürsorgebehörden	14
Gerichtsakten	36
Geschlechtskrankheiten, Bekämpfung von	14 III
Gesundheitspflege	14 I
Grundstückswertberechnungen	8

Gutachten, medizinische	14 I
Gutachten, naturwissenschaft. und techn. Art	9
Holzhandel, staatliche Schätzungen im	22
Jugendfürsorge	14 I
Kartellbehörden	20
Kartellregister	20
Kinderfürsorge	14 I
Kirchenbücher	13
Konstitutionsausschuß	2 III
Krankenblätter u. ä.	14 II
Krankenpflege	14 I
Kriminalpolizei	10
Landwirtschaft, staatl. Absatzhilfen u. ä.	21
Lebensmittelkontrollen	21
Lebensmitteluntersuchungen	27
Melderegister	13
Militärische Geheimnisse	4 I
Mitteilungspflicht, bei Geheimhaltungs- beschlüssen	34 III
Notare	26 I, II
Notstandsplanung	4 II
Parteienöffentlichkeit	39
Patenterteilungsverfahren	23
Pharmazeutika, Zulassung zum Handel	21
Postscheckdienst, Postsparkasse	30
Postsendungen, Aufzeichnungen über	29
Private Auftraggeber der Behörden	27
Psychologische Verteidigung	4 I
Rechtsberatung, öffentliche	26 I, II
Rechtsanwälte	26 III
Rechtsstreitigkeiten der Behörden	6
Regierung	1
Reichsbankangelegenheiten	31
Reichstag	6
Reichstagsbeauftragte	10 II
Rentenbemessungsgrundlagen	17 I
Schiffsprüfungsanstalt, staatliche	27
Schlichtung von Arbeitskämpfen	24
Schwangerschaftsunterbrechungen, Beschlüsse über	14 III

Seelsorge	13
Signalschutz	4 III
Sozialhilfe	14 I
Staatsanwaltschaft	10 I
Staatsrat	1
Stadtplanung	8
Statistiken, Material für	16
Stellenvermittlung, öffentliche	25
Sterilisierung, Beschlüsse über	14 III
Steuerbehörden	17
Steuererklärungen	17
Steuerfragen, Vorbescheide in	17 III
Steuerprüfungen	17 I
Strafregister ("Kriminalregister")	11 I
Strafvollzug	12
Stromlieferungsverträge u. ä.	34
Strukturrationalisierungen	17 IV
Subventionen, öffentliche	21
Tarifparteien	16 II
Tarifverhandlungen betr. den öffentl. Dienst	35
Telefongespräche, Aufzeichnungen über	29
Telegramme, Aufzeichnungen über	29
Transporte, öffentliche	34
Verbraucheraufklärung	21, 27
Verbrechensbekämpfung	10
Verkauf öffentlichen Eigentums	34
Verkehr, öffentlicher	28
Versicherungsaufsicht	18
Verteidigungspolitik	1 I
Verträge der öffentlichen Hand	34
Währungsangelegenheiten	31
Wasseraufsicht	21
Wöchnerinnenhilfe	14 I
Wohlfahrtsverbände, Staatsaufsicht über	14 I
Zivilverteidigung	4 I
Zollbehörden	10; 28

=====

Lebenslauf

Ich wurde am 12. Juni 1936 in Berlin als viertes von fünf Kindern des Diplom-Ingenieurs Gerhard Conradi und seiner Ehefrau Johanna geb. Silze geboren. Bis 1943 lebte ich in Berlin und wurde dort 1942 eingeschult; von 1943 bis kurz vor Kriegsende war ich in Dresden, danach bis Anfang 1946 in dem Dorfe Klaistow südwestlich Berlins, dann wieder im Hause meiner Eltern in Berlin.

Von 1947 bis 1957 besuchte ich die Humboldt-Schule in Berlin-Tegel und legte dort die Reifeprüfung ab.

Im Sommersemester 1957 nahm ich das Rechtsstudium an der Freien Universität Berlin auf. Außer in Berlin studierte ich - im Herbst 1959 - an der Universität Uppsala. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich im Jahre 1962 in Berlin.

Im gleichen Jahr wurde ich in den juristischen Vorbereitungsdienst aufgenommen, den ich - mit Ausnahme der sog. freien Station - ebenfalls in Berlin durchlief. Die freie Station leistete ich im Herbst 1964 bei der deutsch-schwedischen Handelskammer in Stockholm ab. In Stockholm begann ich die Arbeit an meiner Dissertation.

Nach Abschluß der Referendarausbildung absolvierte ich im Herbst 1966 die zweite juristische Staatsprüfung.

Danach war ich für kurze Zeit bei der Dresdner Bank in Stuttgart tätig. Seit Mai 1967 bin ich Angestellter bei der Allianz-Versicherung in Berlin.

Seit 1962 bin ich verheiratet. Ich habe zwei Kinder im Alter von fünf und drei Jahren.

Druck:

ERNST-REUTER-GESELLSCHAFT
der Förderer und Freunde der Freien Universität Berlin e. V.
DISSERTATIONS-DRUCKSTELLE
1 Berlin 33, Garystr. 45

